

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTROYA

Facultad de Ciencias Sociales



**REPENSANDO LAS BUROCRACIAS DE VENTANILLA
EN CLAVE POLÍTICA: ESTUDIO DE CASO SOBRE LOS
FACTORES QUE FAVORECIERON LA
IMPLEMENTACIÓN DEL “PROGRAMA DEL ADULTO
MAYOR” EN EL DISTRITO DE PUEBLO LIBRE
DURANTE LOS AÑOS 2007 – 2014**

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller:

FABIOLA FÁTIMA CASARETTO IBÁÑEZ

Presidente : Andrés Alonso Cárdenas Cornejo

Asesora : Adriana Urrutia Pozzi-Escot

Lectora : Micaela Reátegui Amat y León

Lima - Perú

Julio de 2019

DEDICATORIA

A las personas que vieron nacer mi primer trabajo de investigación: mis entrañables compañeros de aula y mi querida profesora Adriana Urrutia. A los usuarios y usuarias del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, quienes me hicieron sentir como en casa. A mis padres y hermano, quienes me apoyaron incondicionalmente en este camino. A mi abuelita Juana, donde esté, a quien llevo en lo más profundo de mi alma.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermano por su amor y apoyo incondicional durante el proceso de elaboración de la tesis.

A Adriana Urrutia, mi querida asesora de tesis, por su paciencia conmigo y por haber conducido la elaboración de este trabajo, de inicio a fin.

A Licha, la Coordinadora del Programa del Adulto Mayor, quien me ayudó a entender los retos que implica hacer gestión pública desde la escala local.

A los usuarios y usuarias del Programa, por compartirme todas sus experiencias, vivencias y recuerdos, y por enseñarme que la edad está en el espíritu de las personas.

RESUMEN

Esta investigación es un estudio de caso sobre los factores que favorecieron la implementación de un programa social a nivel local: el Programa del Adulto Mayor (PAM) de Pueblo Libre, durante el período 2007-2014. La pregunta principal que se plantea es de qué manera interviene la variable política en la implementación de un programa social distrital. Los hallazgos de la investigación evidencian que la generación de un vínculo clientelar entre la Coordinadora del Programa, los usuarios y el Alcalde de Pueblo favoreció la implementación del programa del Adulto Mayor, durante el período estudiado.

Palabras clave: programa social, vínculo clientelar, adulto mayor.

ABSTRACT

This research is a case study on the factors that favored the implementation of a social program at the local level: the Elderly Program in Pueblo Libre district, during the period 2007-2014. The main question that arises is how the political variable intervenes in the implementation of a social program at the local level. The research findings show that the generation of a clientelistic relationship between the Program Coordinator, the users and the District Mayor favored the implementation of the Elderly Program in Pueblo Libre, during the studied period.

Keywords: social program, political clientelism, elderly.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN:.....	13
1.1. Las personas adultas mayores en América Latina y en el Perú	14
1.2. Presentación del objeto de estudio y justificación de investigación	22
1.3. Pregunta de investigación	25
1.4. Metodología	26
1.5. Síntesis de marco teórico	28
1.6. Presentación de esquema de trabajo	31
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL	33
2.1. Revisión de aportes académicos	33
2.1.1. Discusión sobre el abordaje conceptual de las políticas públicas, política social y protección social	34
2.1.2. La implementación de políticas públicas	36
2.1.3. La teoría de la burocracia de ventanilla	39
2.1.4. Estudios sobre el clientelismo	48
2.2. Propuestas analíticas para la investigación:	57
2.2.1. Analizar el Estado a nivel local desde la burocracia de ventanilla	57
2.2.2. Analizar las prestaciones sociales desde los usuarios	57
2.2.3. Analizar la variable política en una prestación social local	59
2.2.4. Analizar la politización de las burocracias locales: el "clientelismo de ventanilla"	60

CAPÍTULO II: ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL ADULTO MAYOR DE PUEBLO LIBRE, PERÍODO 2007-2014	61
3.1. Sección I: el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre: descripción y narrativas del proceso de implementación	62
3.1.1. El Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre: la historia "oficial" de sus primeros años de creación y los principales hitos.....	63
a) Primer hito de creación: la asignación de un local propio al Programa del Adulto Mayor.....	67
b) Segundo hito: la llegada de Maria Elisabeth Anchante, "Licha", a la coordinación del Programa del Adulto Mayor	71
3.1.2. Explorando el programa desde sus actores: una mirada a las narrativas sobre la implementación del Programa del Adulto Mayor.....	75
a) Memorias de un gestor local: la experiencia de Licha al mando del Programa del Adulto Mayor.....	76
b) ¿Diarios de una juventud avanzada?: los rostros e historias detrás de la prestación social.....	98
3.2. Sección II: más allá de las narrativas: el proceso político de implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre	111
3.2.1. La interacción clientelar en las prestaciones sociales a nivel local.....	113
a) El doble rol de los burócratas de ventanilla: desafiando la dicotomía policy/politics desde la gestión de un programa social.....	113
b) La prestación social como vínculo de proximidad política: el Alcalde y la Juventud Avanzada	128
CONCLUSIONES	151
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXOS	166

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AI:	Área Interdistrital
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM:	Centros del Adulto Mayor-ESSALUD
CARPAM:	Centros de Atención Residencial para Personas Adultas Mayores
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAM:	Centro Integral del Adulto Mayor
ESSALUD:	Seguro Social del Perú
GDSD:	Gerencia de Desarrollo Social y DEMUNA
GRADE:	Grupo de Análisis para el Desarrollo
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINSA:	Ministerio de Salud
MPL:	Municipalidad de Pueblo Libre
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMS:	Organización Mundial de la Salud
PAM:	Programa del Adulto Mayor
PAMSC:	Persona Adulta Mayor en Situación de Calle
RENIEC:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SGMAP:	Secretaría General para la Modernización de la Acción Pública de Francia
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Evolución de la pirámide poblacional del Perú (1950-2005, 2025, 2050)	15
Tabla 2: Intervenciones para las Personas Adultas Mayores (PAM)	20
Tabla 3: Modelo analítico de Lipksy (1980)	42
Tabla 4: Lista de talleres del CIAM de Pueblo Libre	66
Tabla 5: Población electoral del proceso de elecciones generales por grupo de edad y sexo, Pueblo Libre, 2006	113
Tabla 6: Productos comunicacionales elaborados para el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre.....	143
Tabla 7: Resumen de trabajo de campo en caso de estudio sobre el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, 2007-2014.....	166
Tabla 8: Síntesis de los perfiles de los entrevistados.....	179

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Distrito de Pueblo Libre	63
Figura 2: Ubicación del Programa del Adulto Mayor	64
Figura 3: Centro Integral del Adulto Mayor (CIAM) (Ex Casa de la Juventud Avanzada”)	66
Figura 4: Evento conmemorativo por el Día del Padre- Programa de Adulto Mayor	90
Figura 5: Paseo a Catedral de la Sal Zipaquirá de Bogotá.....	95
Figura 6: Paseo de usuarios del PAM a Santa Marta (1)	96
Figura 7: Paseo de usuarios del PAM a Santa Marta (2)	97
Figura 8: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(1)	108
Figura 9: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010) (2)	108
Figura 10: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(3)	109
Figura 11: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(4)	109
Figura 12: Compartir de los usuarios del Programa del Adulto Mayor en Navidad (2016)(1).....	111
Figura 13: Caminata Anual por el Día del No Fumador (2013) (1)	115
Figura 14: Caminata Anual por el Día del No Fumador (2013) (2)	116
Figura 15: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (1)	123
Figura 16: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (2)	125
Figura 17: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (3)	125
Figura 18: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (4)	126
Figura 19: Usuaria Yaneth Chávez en Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos	127
Figura 20: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (1)	132
Figura 21: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (2)	132

Figura 22: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (3)	133
Figura 23: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (1).....	136
Figura 24: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (2).....	137
Figura 25: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (3).....	137
Figura 26: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (4).....	138
Figura 27: Tarjeta de cumpleaños enviada a la usuaria Petronila Silva, en el año 2010.....	139
Figura 28: Tarjeta de cumpleaños enviada a la usuaria Petronila Silva, en el año 2010 (2).....	140
Figura 29: Recordatorio para usuaria Nery Saldarriaga, del Aniversario N° 452 de Pueblo Libre.	141
Figura 30: Participación de Petronila Silva en el Día Internacional del Adulto Mayor (1).....	142
Figura 31: Participación de Petronila Silva en el Día Internacional del Adulto Mayor (2).....	142
Figura 32: Spot Publicitario del Programa de Tai Chi (2012).....	144
Figura 33: Spot Publicitario del Programa de Adulto Mayor (2011)	144
Figura 34: Afiche publicitario del Programa de Adulto Mayor.....	145
Figura 35: Entrevista de usuarios del PAM en “Radio Capital, con Rosa María Palacios (2013)	145
Figura 36: Artículo del Programa del Adulto Mayor en diario “El Comercio” (2010)	146
Figura 37: Reportaje de PAM en “Frecuencia Latina” (2014)	146
Figura 38: Compartir de los usuarios del Programa del Adulto Mayor en Navidad (2016)(2).....	148
Figura 39: Publicación del Alcalde Rafael Santos en homenaje a la “Juventud Avanzada de Pueblo Libre”	149

INTRODUCCIÓN:

El objetivo de la presente investigación es analizar los factores que favorecieron la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, durante los años 2007-2014, lapso de tiempo que comprende los dos períodos de gobierno del Alcalde Rafael Santos Normand en la Municipalidad de Pueblo Libre, Lima- Perú. La hipótesis principal que se plantea para el caso de estudio es que la generación de un vínculo clientelar entre la Coordinadora del Programa, los usuarios y el Alcalde de Pueblo favoreció la implementación del programa del Adulto Mayor, durante los años 2007-2014. El estudio de caso propone centrar su atención en una prestación social específica para, a partir de allí, reflexionar sobre el funcionamiento del Estado a nivel local; es decir, desde sus micro fundaciones.

Por una parte, la investigación observa y analiza la implementación del Programa desde la escala de las relaciones individuales y procesos que dan forma al accionar del Estado a nivel local (actores y prácticas cotidianas surgidas de estas interacciones) (Cerna et. ál, 2017, p. 25). Para entender este conjunto de interacciones se recurre a la premisa de Migdal (2001), del Estado-en- la-sociedad, la cual busca ir más allá de la concepción weberiana del Estado, para plantear una perspectiva que entiende que, el Estado, como cualquier otra organización, se construye y reconstruye, se inventa y reinventa, a través de la interacción entre las partes que lo componen. Así, se parte por comprender al Estado, no como una entidad estática, sino como una organización cuyos objetivos, medios, alianzas y reglas operativas cambian en el tiempo (Migdal, 2001, p. 23).

Por otra parte, se plantea la necesidad de entender el Estado a nivel local en clave política, como un factor que le otorga sostenibilidad y legitimidad en el tiempo a la acción pública (Moore, 1998; Mead, 2013). Se considera que el análisis de la variable política como factor que influye en la implementación de un programa social local ayudará a

comprender mejor la dinámica temporal de la acción pública, los roles que juegan los actores políticos en esta, los efectos que las interacciones entre lo político y lo técnico generan durante el proceso de implementación (Hassenteufel: 2008, p. 152), así como la percepción que tienen las personas respecto de su relación con el Estado durante una prestación social específica (Auyero y Benzecry, 2016).

De manera más específica, el estudio de caso se sitúa dentro del enfoque *bottom-up* (de abajo- hacia arriba) para entender la fase de implementación de las políticas públicas (Sabatier, 1986), el cual se orienta a un análisis multinivel y transversal de la acción pública que permite comprender las interacciones de los actores implicados en la implementación a nivel local (Hassenteufel, 2008, p. 101). Como parte de dicho enfoque, se adopta como marco analítico principal la teoría de la burocracia de ventanilla de Michael Lipsky (1980, 2010), en la medida en que esta brinda una aproximación a las entidades públicas locales que tienen contacto directo con las personas, y al accionar de los funcionarios locales, denominados burócratas de ventanilla, que son quienes traducen la política pública en el día a día (Hjörne, 2010, p. 304).

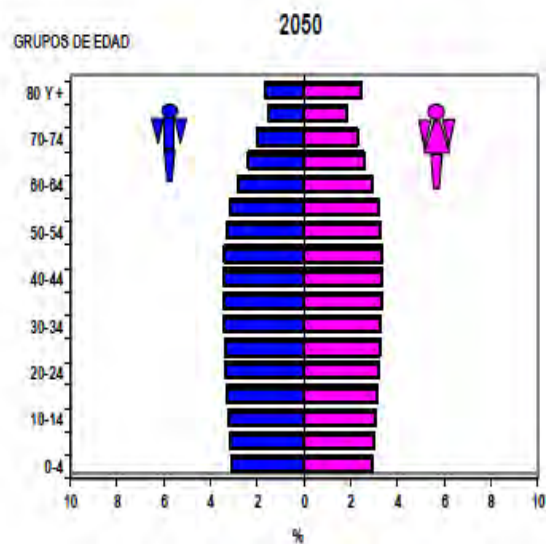
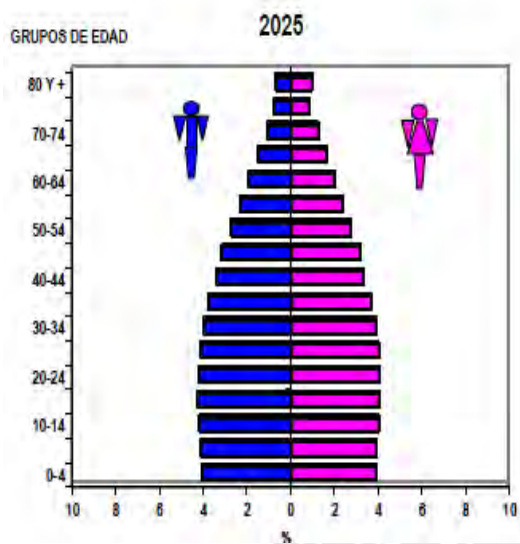
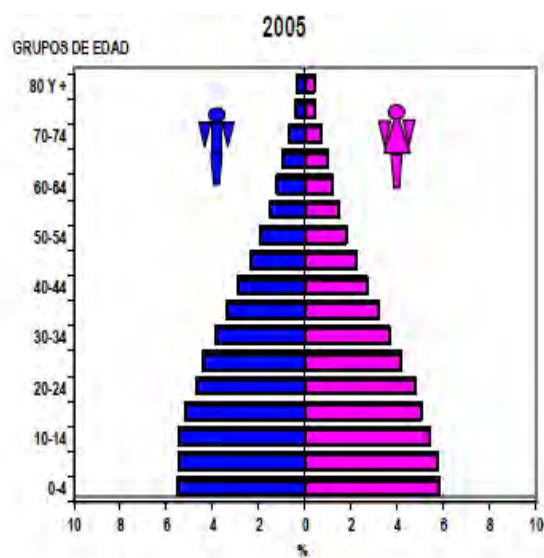
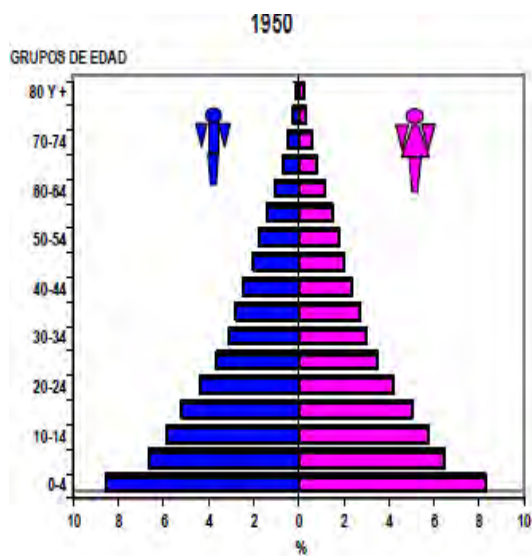
Finalmente, la presente investigación centra su mirada en una prestación social específica para las personas adultas mayores, grupo poblacional que comprende todas aquellas personas que tienen 60 o más años de edad (“Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor”), en un contexto en el cual el envejecimiento poblacional se convierte en el principal fenómeno sociodemográfico de la región latinoamericana y del Perú (CEPAL, 2009). Siendo el envejecimiento un proceso que se profundizará en las próximas décadas, representará innumerables desafíos para el Estado en términos de un aumento de la demanda por acceder a servicios públicos de calidad. Por ello, resulta fundamental ir más allá de un análisis de los dispositivos legales diseñados para esta población para reorientar la atención de las investigaciones académicas hacia las estrategias locales que se han puesto (y se están poniendo) en marcha para atender las necesidades de los adultos mayores y, la manera en que estos experimentan su relación con el Estado, a través de sus interacciones cotidianas con los burócratas de ventanilla.

1.1. Las personas adultas mayores en América Latina y en el Perú

En los últimos cincuenta años, se han producido cambios en la fecundidad y mortalidad en los países de América Latina, los cuales han derivado en la disminución del crecimiento de la población y en un progresivo envejecimiento poblacional (CEPAL, 2009, p. 45). Entre los principales factores causantes de ello se identifican, entre otros, los cambios en las estructuras económicas y sociales, que contribuyeron a la adopción de pautas de comportamiento reproductivo compatibles con un ideal de familia de tamaño más reducido (CEPAL/CELADE, 2008). En cifras, la cantidad de adultos mayores en el año 1990 era de 32,51 millones (7,3% de la población total); mientras que, en el año 2009, la cifra fue de 58, 57 millones (9,8% de la población total) y se tiene proyectado que, para el año 2030, el número de adultos mayores en América Latina y el Caribe aumente a 119, 67 millones (16,7% de la población total). Mientras que en el año 1950 la esperanza de vida al nacer en la región era de 51 años; en el 2010, fue de 75 años (Ibid).

En América Latina, las personas están viviendo más años, y el Perú no es ajeno a esa realidad. A continuación se muestra una Tabla que da cuenta de la evolución de la dinámica poblacional en el Perú para los años 1950, 2005, y sus proyecciones para los años 2025 y 2050:

Tabla 1: Evolución de la Pirámide Poblacional del Perú (1950-2005, 2025, 2050)



Fuente: INEI y UNFPA (2009): Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050.

De la evolución y proyecciones se evidencian tres hallazgos principales: (i) el grupo de 0-4 años pierde importancia relativa dentro de la población total, al pasar de representar un 16,8% en 1950 y proyectarse en un 6,1% para el año 2050; (ii) el grupo de personas de 65 años y más ha pasado de representar un 3,5% de la población total en 1950 a representar un 4,8% en el año 2000, proyectándose en 16,1% para el año 2050, y (iii) la edad promedio de la población pasó de 19 años en 1950 a 22,9 años en el año 2000, proyectándose como edad promedio los 38,7 años a más en el 2050. La principal conclusión de la evolución poblacional es el visible envejecimiento de la población, el cual se refleja con el ensanchamiento de la pirámide durante el período 1950-2005, y sus proyecciones para el período 2005-2050(INEI y UNFPA, 2009, p. 28).

En el caso de Lima Metropolitana, según la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013-2017¹, para el año 2015 se contaba con una población adulta mayor de 963,353 habitantes, representando el 10.8% de la población total (8,894,412 habitantes). Entre los distritos que mayor población adulta mayor albergaban se encontraban San Juan de Lurigancho (83,934), Lima Cercado (42,876), Independencia (25,533), entre otros. El distrito de Pueblo Libre, en el año 2015, contaba con 15,909 personas adultas mayores, siendo uno de los distritos con mayor población adulta mayor del Área Interdistrital de Lima Centro² (Ibid).

Dada la importancia a nivel demográfico que está representando la población adulta mayor en el Perú, se hace necesario saber cuáles son sus condiciones en términos de acceso a sistema de pensiones, grado educativo, salud, cobertura de programas sociales, servicios básicos, entre otros. Una fuente de información relevante al respecto, son los Boletines Informativos del INEI sobre la Situación de la Población Adulta Mayor, de emisión anual. Para el año 2014, año que se encuentra comprendido dentro del período analizado en el estudio de caso, la población adulta mayor aún enfrentaba diversas brechas.

¹Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MIMP.

²Según la Encuesta Lima Cómo Vamos(2016), las Áreas Interdistritales de Lima Centro son Barranco, Breña, Jesús María, Lima Cercado, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, Rímac, San Borja, San Isidro, San Luis, San Miguel, Santiago de Surco y Surquillo.

Así, por ejemplo, respecto a la situación de analfabetismo, se presenta una brecha de 24,1 puntos porcentuales entre la población de 60 años y más que sabe leer y escribir en áreas urbanas (79,3%) y aquellas que residen en áreas rurales (55,2%) (INEI, 2014, p. 5). Por su parte, según el Informe del INEI (2014), un 75,1% de la población adulta mayor presentó algún problema de salud crónico. El mayor porcentaje lo registró la población adulta mayor femenina con un 80,3%, mientras que este problema afectó al 69,9% de la población masculina (p. 6). Del mismo modo, del total de la población adulta mayor de 60 y más años, el 74,2% tiene algún seguro de salud, sea público o privado (INEI, 2014, p. 7). Si bien las cifras presentadas no agotan la problemática de las personas adultas mayores, sí nos llevan a entender la necesidad de la intervención del Estado, para asegurarles los estándares mínimos de calidad de vida.

A modo de entender de qué manera el Estado ha organizado sus intervenciones para las personas adultas mayores, se propone revisar la arquitectura institucional existente para dicha población en el siguiente orden: (i) marco normativo que regula la política social para adultos mayores, (ii) competencias y funciones de entidad pública rectora en la materia, (iii) políticas con orientación económica(pensiones), (iv) políticas con orientación de servicios a nivel nacional(salud) y (v) políticas con orientación de servicios a nivel local(centros de atención para las personas adultas mayores)³.

En el Perú, el marco normativo que regula la protección social para las personas adultas mayores se encuentra contenido en la “Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor”, publicada en el año 2016. Como se señaló anteriormente, para fines de la Ley, se entiende por persona adulta mayor a aquella que tiene 60 o más años de edad. Entre los derechos que se le reconocen a las personas adultas mayores en dicho marco normativo se encuentran, entre otros: la vida digna, plena, independiente y saludable; la no discriminación por razones de edad; la participación activa en las esferas social, laboral, económica, cultural y política del país; la atención integral en salud; el acceso a programas de educación y capacitación; entre otros (Art. 2 y 5, “Ley N° 30490”).

³La tipología de políticas para las personas adultas mayores que se presenta se basa en la propuesta analítica de Olivera y Clausen (2013).

La entidad que ejerce la rectoría de las intervenciones para las personas adultas mayores en el Perú es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). En el marco de dicha rectoría, se encarga de normar, promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar, fiscalizar, sancionar, registrar información, monitorear y realizar las evaluaciones de las políticas, planes, programas y servicios a favor de ella, en coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales, entidades públicas, privadas y la sociedad civil, que brindan las facilidades del caso (Art. 3, “Ley N°30490, Ley de la Persona Adulta Mayor”)⁴. Como parte del MIMP, el órgano de línea especializado en la materia de las personas adultas mayores es la Dirección de Personas Adultas Mayores⁵ (DIPAM) de la Dirección General de la Familia y Comunidad, órgano de línea que depende jerárquicamente del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables⁶(Decreto Supremo N° 003- 2012-MIMP y sus modificatorias).

Son diversas las intervenciones que brinda el Estado para las personas adultas mayores. Siguiendo a Olivera y Clausen (2013) estas se pueden entender a partir de dos categorías: (i) intervenciones con orientación económica e (ii) intervenciones con orientación de servicios y derechos. Entre las intervenciones con orientación económica, se encuentran

⁴ Según el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, la rectoría de una política nacional sectorial es la potestad exclusiva de un Ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía(Art. 13, Decreto Supremo N° 029-2018-PCM).

⁵Entre las principales funciones que tiene bajo su cargo la Dirección de Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables(MIMP) se encuentran proponer lineamientos, dispositivos legales, planes, proyectos y normas internas en materia de personas adultas mayores; promover la articulación intrasectorial e intersectorial para la implementación de políticas públicas en favor de las personas adultas mayores y realizar supervisión y seguimiento al cumplimiento de la Política Nación para las Personas Adultas Mayores(Art. 65, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP).

⁶ Según el Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP y sus modificatorias, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuenta con dos Despachos Ministeriales, los cuales son: (i) el Viceministerio de la Mujer, orientado a la temática de transversalización del enfoque de género y (ii) el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, el cual orienta su accionar a las temáticas de desplazados y migrantes internos, personas con discapacidad, personas adultas mayores, y niñas, niños y adolescentes.

los esquemas de pensiones contributivas como el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y las pensiones no contributivas que, en el caso peruano, se encuentran representadas por la existencia del Programa Pensión 65, bajo administración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Entre las intervenciones que tienen orientación de servicios y derechos, se destacan (i) Essalud, que atiende a las personas en situación de jubilación bajo el régimen del SNP, (ii) el Seguro Integral de Salud (SIS) que atiende a las personas en situación de pobreza y (iii) los programas sociales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que ofrecen servicios de recreación y espacios de socialización para los adultos mayores (Olivera y Clausen, 2013, p. 72-73).

La tipología de intervenciones existente para las personas adultas mayores podría resumirse de la siguiente manera:

Tabla 2: Intervenciones para las Personas Adultas Mayores (PAM)

Orientación de intervención	Nombre	Nivel de gobierno	Ministerio a cargo	Población objetivo	Marco regulatorio específico
Orientación económica	Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y Sistema Privado de Pensiones (SPP)	Nacional	1. SNP: ONP/MEF 2. SPP: SBS/ MEF	Trabajadores	1. SNP: Decreto Ley N° 19990 2. SPP: Decreto Ley N° 25897
	Programa Pensión 65	Nacional	MIDIS	PAM mayores de 65 en situación de extrema pobreza	Decreto Supremo N° 081-2011- PCM

Orientación de servicios y derechos	Essalud	Nacional	Trabajo y Promoción del Empleo	PAM en jubilación bajo régimen SNP	Ley N° 27056
	Seguro Integral de Salud (SIS)	Nacional	SIS: MINSA	PAM en Situación de pobreza	SIS: Ley N° 27657
	Centros del Adulto Mayor(CAM)	Local	ESSALUD Trabajo y Promoción del Empleo	Solo PAM pensionistas de ESSALUD	Resolución N° 067-PE- IPSS-1982
	Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor(CIAM)		MIMP	PAM en general	Decreto Supremo N° 007-2018- MIMP
	Centros de Atención para Personas Adultas Mayores		MIMP	PAM en general, con interés en servicio de residencia	

Elaboración propia

Fuente: Portales Institucionales de entidades públicas: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, Ministerio de la Salud - MINSA, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE y Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

Dentro del conjunto de intervenciones existentes para las personas adultas mayores, la presente investigación se centrará en un Centro Integral de Atención para las Personas Adultas Mayores (denominado antes Programa Social del Adulto Mayor), situado en Pueblo Libre.

1.2. Presentación del objeto de estudio y justificación de investigación

El objeto de estudio de la presente investigación es el Programa del Adulto Mayor del distrito de Pueblo Libre, Lima (Perú). Son dos las razones por las cuales se considera importante analizar este caso: (i) en primer lugar, son pocos los estudios sobre las políticas públicas para las personas adultas mayores que han empleado como escala de observación la escala local y (ii) en segundo lugar, son pocos los estudios realizados desde la ciencia política sobre la materia de las políticas públicas para las personas adultas mayores. A continuación se brinda una revisión básica de la literatura disponible sobre las personas adultas mayores que da cuenta de las razones precitadas.

En primer lugar, contamos con información relevada desde el Estado respecto de las personas adultas mayores. En este grupo se destacan los boletines trimestrales que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en los meses de marzo, junio y setiembre de cada año, desde el año 2000 hasta el año 2018. En estos boletines, se despliega información respecto de los rasgos demográficos, sociales y económicos de la población de 60 y más años de edad; así como sus condiciones de vida, a través de la presentación de indicadores de hogares con presencia del adulto mayor, educación, salud, cobertura de programas sociales, acceso a la identidad, servicios básicos y actividad económica. En este mismo grupo, podemos mencionar un artículo que elabora la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el año 2014, sobre las brechas de género que enfrentan las mujeres adultas mayores en el Perú.

Según dicho estudio, las mujeres adultas mayores peruanas enfrentan tres brechas importantes: (i) bajos ingresos económicos, (ii) dificultades para acceder al sistema de pensiones y (iii) exposición continua a hechos de violencia familiar. Respecto al primer factor, el estudio indica que, en el año 2014, las mujeres adultas mayores percibían un ingreso promedio mensual de 641,70 soles, 45% por debajo del que percibían sus pares varones, correspondiente a 1083,50 soles. En cuanto a las pensiones, el 48,9% de los varones adultos mayores son pensionistas, mientras que solo el 24,10% de sus pares mujeres lo son. Finalmente, respecto a la violencia de género, durante el 2015, los Centros de Emergencia Mujer atendieron un total de 2696 casos de violencia, de los cuales el 80%

correspondían a mujeres adultas mayores víctimas de violencia familiar. Los casos de varones en esta misma situación solo representaron el 20% (PCM, Boletín Willaqniki, 2016).

En complemento con los documentos oficiales citados, desde la academia contamos con un grupo de estudios elaborados en torno a la calidad de vida de los adultos mayores, sus condiciones sociodemográficas y las percepciones que tienen respecto de su propia experiencia del envejecimiento. En primer lugar, encontramos estudios sobre los factores asociados a la satisfacción de vida de los adultos mayores de 60 años en Lima, Perú. En un estudio realizado por Aranda y Horna (2006) se entrevistaron a 122 adultos mayores residentes en la ciudad de Lima para determinar los principales factores asociados a su satisfacción con la vida. Entre los hallazgos encontraron que, para los entrevistados, el mayor nivel de insatisfacción lo generan aspectos como la debilidad corporal, los sentimientos de ser abandonados por sus familiares, así como soledad o desesperanza, mientras que los factores que más asociaron a su satisfacción de vida fueron el nivel de instrucción y el apoyo social recibido por parte de la comunidad y la familia.

En segundo lugar, contamos con estudios que analizan si es que el Estado peruano estaría preparado para enfrentar el creciente envejecimiento de la población, tales como el de García Núñez (2012). Dicho autor realiza una simulación sobre el impacto que el envejecimiento poblacional tendrá sobre las instituciones que actualmente ofrecen protección social al adulto mayor en materia de pensiones y salud. En su estudio encontró que el Seguro Social de Salud podría enfrentar a futuro problemas para financiar las necesidades de sus asegurados, mientras que, en cuanto a las pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones seguirá presentando déficits (Ibid).

Entre los estudios que retratan las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores se encuentra el de Javier Olivera y Jhonatan Clausen (2013), quienes analizan la situación de pobreza y desprotección social de este segmento de la población. Así, de la caracterización que realizan sobre la población adulta mayor en el año 2013, se desprende que: (i) el 7% del total de los adultos mayores son pobres extremos, mientras que el 17% son considerados como pobres no extremos; (ii) el 94% y 99% de los adultos mayores en situación de pobreza y pobreza extrema, respectivamente, no tiene acceso a ningún tipo

de pensión y (iii) el 67.8% y 70% de la población adulta mayor en situación de pobreza y pobreza extrema, respectivamente, no cuentan con seguro de salud (Ibid).

En complemento con los estudios realizados desde la economía, también encontramos estudios realizados desde la perspectiva antropológica. En este grupo resalta el estudio de Ramos Bonilla(2014), quien emplea la escala local como nivel de observación para entender cómo es que los usuarios del Centro del Adulto Mayor(CAM) de Villa María del Triunfo - Lima usan e interpretan los servicios promovido por este programa y sus implementadores, a partir de su propia experiencia del envejecimiento. En dicho estudio, Ramos (2014) encuentra que los usuarios del CAM de Villa María del Triunfo desarrollaron percepciones positivas respecto de cómo vivir su envejecimiento. Ello es vinculado por la autora, tanto a la reproducción de discursos positivos e ideales respecto de cómo vivir la vejez en el CAM, como al hecho de que, para muchos usuarios, dicho programa cumplió con ocupar el lugar que antes llenaba el trabajo, les dio rutinas, emoción, constancia y en algunos casos suplió por momentos del día a los miembros de la familia que se encuentran fuera de casa. Ello les habría permitido construir una narrativa positiva respecto de su propio envejecimiento (2014, p. 243).

Para el caso particular de las personas adultos mayores en situación de calle (PAMSC)⁷, se cuenta con el estudio de Moquillaza y León (2015), quienes describen las características sociodemográficas y de salud de las personas adultas mayores en situación de calle, al momento de su ingreso al Programa Nacional Vida Digna⁸. Para dicho autor, las PAMSC son una población altamente vulnerable no solo por el hecho de vivir a la intemperie, con necesidades básicas insatisfechas, sino también por su alta frecuencia de enfermedades crónicas y mentales, además de su alto grado de dependencia funcional y deterioro mental, que hace difícil que puedan valerse por sí mismas y requieren de

⁷ Para efectos del Programa Nacional VIDA DIGNA, se conceptualiza a las personas adultas mayores en situación de calle como aquellas personas mayores de 60 años, que habitan permanentemente en las calles, pernoctan en lugares públicos o privados, no cuentan con vínculos familiares ni apoyo de redes sociales y no participan en ningún programa social.

⁸ El Programa Nacional Vida Digna, creado mediante Decreto Supremo N° 006-2012-MIMP, está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y tiene como objeto restituir y proteger los derechos de las personas adultas mayores en situación de calle.

cuidados especiales para superar esta situación de abandono (2015).

De la revisión de los estudios pre citados se evidencian dos aspectos: en primer lugar, la mayoría de estudios realizados en torno a las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social para este grupo etario optan por un análisis macro que privilegia una mirada a nivel nacional (Olivera y Clausen, 2014; García Núñez, 2012). Lo cual es fundamental porque permite conocer de manera general la situación del adulto mayor en nuestro país. No obstante, se pierde de vista un conjunto de prácticas y contextos particulares que condicionan, de manera diferenciada, los procesos de implementación de políticas sociales para los adultos mayores. En segundo lugar, los estudios realizados desde la academia peruana provienen de disciplinas como la demografía, la economía, la antropología y la psicología, no habiéndose desarrollado estudios desde la ciencia política que miren los procesos de implementación de las políticas públicas para las personas adultas mayores.

En ese sentido, esta investigación se plantea un doble objetivo: (i) explorar el nivel operativo en el que se pone en práctica una determinada prestación social para las personas adultas mayores en un distrito, a fin de profundizar en el comportamiento de los actores que están directa o indirectamente relacionados al ámbito de intervención e (ii) intentar brindar algunas aproximaciones desde el campo disciplinar de la ciencia política, al tema de la implementación de las políticas públicas para los adultos mayores en el Perú.

1.3. Pregunta de investigación

La literatura académica que ha explorado las intervenciones del Estado para las personas adultas mayores en el Perú ha centrado su foco de atención en los factores que inciden en su nivel de satisfacción (Aranda y Horna, 2006), en las brechas que enfrentan en términos de acceso a pensiones, salud y educación (García Núñez, 2012; Olivera y Clausen, 2014), y en las representaciones que la misma población adulta mayor tiene sobre su proceso de envejecimiento (Ramos Bonilla, 2014). En contraparte con ello, la presente investigación se plantea como pregunta principal de qué manera interviene la variable política en la implementación de un programa social distrital para adultos

mayores. Responder a esta pregunta nos llevará a entender cuáles fueron los factores que favorecieron la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, durante el período 2007-2014.

1.4. Metodología

El estudio de caso sobre el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre surgió a partir de una iniciativa del Área de Proyección Social de la UARM y del Curso de Metodología de la Investigación en Ciencia Política en el año 2013. Esta iniciativa tenía como objetivo promover entre los estudiantes el análisis de la implementación y evaluación de los programas sociales distritales de la Municipalidad de Pueblo Libre. Se seleccionaron diversos programas, tales como el Programa del Vaso de Leche, el Programa de la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad - OMAPED, Quioscos Saludables y el Programa del Adulto Mayor, siendo este último, el que ha sido tomado como estudio de caso para la presente investigación.

En la medida en que el énfasis de la iniciativa universitaria se centró en promover un aprendizaje basado en experiencia, lo que se buscó desde un inicio fue insertar a los estudiantes en actividades de trabajo de campo, de manera que podamos conocer de primera mano la experiencia de la gestión de los programas sociales distritales y, posteriormente, entender el “hecho social” estudiado desde la literatura.

De ese modo, la investigación se diseñó bajo el enfoque de análisis exploratorio cualitativo con énfasis en el trabajo de campo como fuente principal para el acopio de información (Kapiszewski et ál., 2015, p. 151-153). Tomando como referencia investigaciones que se han realizado anteriormente sobre el funcionamiento de las burocracias de ventanilla en programas sociales en el Perú (Cerna et. ál, 2017), se seleccionaron un conjunto de estrategias para reconstruir y ponderar las micro fundaciones del hecho social. Es decir, para observar la construcción y funcionamiento del Estado desde los rangos más bajos, así como para reconstruir las relaciones que dicho aparato - y en particular sus funcionarios - tejen en la sociedad, y los efectos que estas dinámicas tienen(2017, p. 54).

En el marco de la metodología cualitativa, se optó por diseñar herramientas de recolección de información como: (i) entrevistas semiestructuradas, que constan de una estructura de preguntas abiertas orientadas a definir el área a explorarse y (ii) entrevistas a profundidad, que constan de una estructura de preguntas amplias conducentes a explorar el detalle de las percepciones del entrevistado (Véase el Anexo 2.- Guías de Entrevista). Asimismo, se recurrió al diseño de entrevistas grupales, tales como (iii) focus groups, que consistieron en el planteamiento de un determinado tema y su sometimiento a discusión abierta por parte de los involucrados. Este método se empleó a fin de explorar las dinámicas existentes entre los usuarios del Programa del Adulto Mayor. Por último, se llevaron a cabo (iv) diversas observaciones participantes en la sede principal del Programa del Adulto Mayor, denominada “Casa de la Juventud Avanzada”, las cuales consistieron en la interacción directa con los usuarios en sus actividades cotidianas, a fin de contrastar la información recibida de las entrevistas individuales y grupales.

La recolección de los datos (trabajo de campo), ha sido llevada a cabo entre los años 2013-2016, de manera interrumpida, en la sede principal del Programa del Adulto Mayor; es decir, en la denominada “Casa de la Juventud Avanzada” (Jr. Teruel 195, Esquina con Copacabana, zona tres de Pueblo Libre). Durante la misma, se contó con el apoyo de la Gerencia de Desarrollo Social y Demuna y de la Coordinación del Programa del Adulto Mayor de la Municipalidad de Pueblo Libre, quienes otorgaron el acceso correspondiente para participar de las actividades de la “Casa de la Juventud Avanzada”.

Como un paso previo a la ejecución de las técnicas de recolección de datos, se presentó el propósito de la investigación con antelación a los actores relacionados al objeto de estudio. Una vez realizada la presentación de la investigación, se procedió a desplegar el trabajo de campo, mediante las herramientas diseñadas con anterioridad. Entre las herramientas de registro más frecuentes que se utilizaron para recolectar los datos se encuentran una grabadora de voz (entrevistas) y un cuadernillo de anotaciones para registrar las incidencias del trabajo de campo, en términos del comportamiento de los actores (observaciones).

Para facilitar el análisis de la data recolectada del trabajo de campo, se trató de hacer

un consolidado de los perfiles de los entrevistados, lo cual permitió identificar con mayor claridad los roles de los actores vinculados al objeto de estudio, los cuales abarcan desde tomadores de decisión y expertos en materia de política social para adultos mayores, hasta operadores locales y usuarios involucrados en la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre (Véase el Anexo 3.- Síntesis de los perfiles de los entrevistados).

Como resultado del trabajo de campo y de la información brindada por los actores relacionados al objeto de estudio, se recolectaron: (i) diez observaciones(10) en la “Casa de la Juventud Avanzada” y/o en Eventos del PAM, de las cuales dos (02) fueron observaciones participantes; (ii) una (01) entrevista a profundidad y ocho (08) conversaciones informales con la Coordinadora del PAM, María Elisabeth Anchante; (iii) las fichas de inscripción de usuarios del PAM; (iv) una(01) entrevista a profundidad al Gerente de Desarrollo Social y Demuna de la Municipalidad de Pueblo Libre; (v) cinco(05) entrevistas fugaces a profesores que dictaban talleres en el PAM; (vi) cinco(05) entrevistas a profundidad, quince(15) entrevistas fugaces y dos(02) grupos focales a usuarios del PAM y (viii) material audiovisual de los usuarios, consistente en álbumes de Figuras personales(Véase el Anexo 1.- Tabla 7.- Resumen de trabajo de campo en caso de estudio sobre Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, 2007-2014).

1.5. Síntesis de Marco Teórico

La revisión teórica realizada para la presente investigación se dividió en cuatro momentos: (i) abordaje conceptual sobre las políticas públicas, política social y protección social, (ii) enfoques para entender la fase de implementación de las políticas públicas, (iii) teoría y estudios de caso sobre las burocracias de ventanilla y (iv) clientelismo en programas sociales.

Desde la literatura académica, los términos política pública y política social se consideran parte del conjunto de las intervenciones del Estado (Subirats, 2008), siendo la política social un sub conjunto dentro de las políticas públicas. Hay muchas definiciones de política social; por ejemplo, autores como Baldock (2007) sostienen que la política social está ligada a elementos como retribución, gestión del riesgo y reducción de la

exclusión social, mientras que otros autores como Devereux y Wheeler (2004), proponen una definición conceptual que entiende la política social de manera más amplia, como una iniciativa pública o privada que provee transferencias, protege a los vulnerabilidades y fortalece derechos (2004, p. 9).

Para caracterizar las políticas públicas, se han desarrollado un conjunto de tipologías (Lowi, 1972; Devereux y Wheeler, 2004), de las cuales, para efectos del estudio de caso, se ha seleccionado la tipología que realizan Devereux y Wheeler (2004). Esta tipología permite entender la política social sobre la base de cuatro categorías: políticas protectoras, que incluyen transferencias focalizadas y servicios sociales; políticas preventivas; que incluyen sistemas de pensiones formales o beneficios de desempleo; políticas promotoras, que incluyen el micro financiamiento; y las políticas transformadoras, que incluyen acciones colectivas a favor de los derechos de grupos minoritarios o de cambios en el marco regulatorio para proteger a grupos socialmente vulnerables(2004, p. 10).

Una vez delimitado el concepto de política social dentro del conjunto de políticas públicas, se revisó de manera específica la discusión sobre los enfoques para abordar la implementación de políticas públicas, siendo que el objeto de estudio versa solo sobre la fase de implementación de un programa social. En un gran número de estudios, la implementación se ha enmarcado dentro de una secuencia lógica denominada ciclo de políticas públicas, la cual distingue, principalmente, las siguientes fases: formulación, implementación y evaluación (Lima, L. L., y D'Ascenzi, L, 2013, p. 1). Para entender la fase de implementación, se distinguen dos enfoques predominantes: de una parte, el enfoque *top – down* (de arriba hacia abajo), y de otra, el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) (Sabatier, 1986).

Por una parte, los estudios desarrollados bajo el enfoque *top down* plantean un análisis que prioriza la decisión de política y, posteriormente, el grado en el que los objetivos de dicho mandato legal han sido alcanzados en el tiempo y por qué (Michael Crozier, 1964; Pressman y Wildavsky, 1973; Van Meter et. ál, 1975; Mazmanian y Paul Sabatier, 1979). Como contraparte a esta mirada de la implementación, surge un conjunto de estudios denominados *bottom-up* (de abajo hacia arriba), los cuales parten por la identificación de un “problema de política pública”, más que una determinada ley o decisión de política

pública, para examinar las estrategias empleadas por los diversos actores en los distintos niveles de gobierno (Sabatier, 1986, p. 39). Como parte de los estudios que adoptan el enfoque de abajo hacia arriba para entender la implementación, se encuentra el marco teórico desarrollado por Michael Lipsky (1980) para entender el rol de los burócratas de ventanilla en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Para Lipsky (1980), los burócratas de ventanilla son los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución, tales como los maestros, policías, trabajadores sociales, entre otros. Es importante recurrir a la teoría de Lipsky (1980) porque su teoría adopta un abordaje desde los actores, entendiendo que la política pública se crea en un complejo campo de tensiones y demandas en el que los burócratas de ventanilla son los protagonistas (2011, p. 3). Es clave entender el rol de los burócratas de ventanilla, pues son ellos quienes terminan traduciendo el diseño de política pública en decisiones concretas sobre la vida de las personas.

Son muchos los autores que han realizado estudios de caso sobre la base de la teoría de burocracia de ventanilla de Lipsky (Roh, 2012; Ibarra, 2015; Keiser, 2003; Dicke, 2003; Eva Hjörne et. ál, 2010; Ellis, 2011; Evans et. ál, 2004; Brodtkin, 2011; Alden, 2015; Silvio Salej et. ál, 2016; Maynard et. ál, 2003). De dicho conjunto de estudios, se explorarán las líneas analíticas de autores como Silvio Salej et. ál (2016), Lina Ibarra(2015) y Maynard et. ál (2003), siendo que estos autores desafían la caracterización que realiza Lipsky(1980) de los burócratas de ventanilla como agentes del Estado limitados a reducir la complejidad de su interacción con los usuarios, para mirar a los burócratas de ventanilla como agentes que tienen representaciones propias sobre su rol y están dispuestos al establecimiento de soluciones personales para gestionar los programas públicos a su cargo.

El análisis sobre la personalización del vínculo entre los burócratas de ventanilla y los usuarios se complementará con los estudios sobre clientelismo sociocultural realizados por Javier Auyero (1997, 1999, 2001, 2016) y Combes (2011), quienes entienden la política como una forma de resolver los problemas cotidianos privados y públicos de manera personalizada. Para dichos autores, el clientelismo no solo se puede entender

como una acción única, focalizada y discreta que se presenta en época electoral, sino, más bien, como un comportamiento regular y rutinario. Así, el clientelismo se presenta como un complejo difuso de prácticas materiales y discursivas que se reproducen continuamente en y a través de la operación cotidiana de la maquinaria política (Auyero y Benzecry, 2016).

Recurrir a elementos conceptuales de la teoría de la burocracia de ventanilla y del clientelismo permitirá profundizar en dos aspectos del estudio de caso del Programa del Adulto Mayor: (i) en las representaciones y prácticas de los burócratas ventanilla durante la implementación de las políticas públicas a nivel local y (ii) en la intervención de la variable política en la acción pública local como mecanismo de solución de problemas.

1.6. Presentación de esquema de trabajo

La presente investigación propone la siguiente narrativa:

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual, el cual se divide en dos secciones.

En la primera sección, se realiza una revisión de los conceptos que se emplearán para analizar el estudio de caso. Ello comprende la revisión de aportes teóricos sobre las políticas públicas, las políticas sociales, las medidas de protección social y los enfoques para entender la fase de implementación de las políticas públicas. Dentro de los enfoques para entender la implementación, se revisa con mayor detenimiento la teoría de la burocracia de ventanilla (Lipsky, 1980), así como los principales estudios de caso realizados sobre la materia. Finalmente, a efectos de contar con conceptos que permitan entender la intervención de la variable política en una burocracia de ventanilla, se revisan los estudios sobre clientelismo político de Javier Auyero (2000, 2001, 2015). En la segunda sección, se plantean las propuestas conceptuales para entender el caso de estudio.

En el segundo capítulo, se desarrolla el estudio de caso, el cual se divide en dos secciones. En la primera sección del segundo capítulo se cuenta la historia del Programa

del Adulto Mayor(PAM), la cual se divide en dos subsecciones: (i) la primera subsección relata la historia del Programa desde una perspectiva descriptiva que privilegia los datos y las fechas, para entender sus primeros años de creación y (ii) la segunda subsección explora las narrativas que tienen los actores involucrados en su implementación para contar desde sus experiencias y vivencias cómo se implementó el Programa.

En la segunda sección del estudio de caso se propone ir más allá de las narrativas sobre la implementación del Programa para adentrar el análisis en la dimensión política del accionar de los actores encargados de su implementación. De ese modo, en la segunda sección del segundo capítulo se analizan dos aspectos: (i) el cómo la Coordinadora trasciende el rol de burócrata de ventanilla, limitada a la dimensión administrativa de la gestión del Programa, para asumir un rol más político durante la implementación del Programa y (ii) cómo se produce la relación de proximidad entre el Alcalde y los usuarios del Programa. Ambos aspectos permitirán entender cómo es que se genera el vínculo clientelar entre los actores involucrados en la implementación del Programa, y de qué manera este se legitima en el tiempo.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se desarrollará el marco conceptual en el que se inscribe el estudio de caso sobre los factores que favorecieron la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, durante los años 2007-2014. Como se indicó en la introducción, la revisión conceptual se divide en dos secciones: en la primera sección, se realiza una revisión de los conceptos que se emplearán para situar y analizar el estudio de caso. Ello comprende la revisión de aportes teóricos sobre las políticas públicas, las políticas sociales, las medidas de protección social y los enfoques para entender la fase de implementación de las políticas públicas. Dentro de los enfoques para entender la implementación como fase de las políticas públicas, se revisa con mayor detenimiento la teoría de la burocracia de ventanilla (Lipsky, 1980), así como los principales estudios de caso realizados sobre la materia, siendo que esta teoría centra su atención en analizar las condiciones, dilemas y prácticas de los funcionarios que tienen una interacción directa con las personas que se acercan al Estado.

Del mismo modo, a efectos de contar con conceptos que permitan entender la intervención de la variable política en un programa social local, se revisan estudios sobre la interrelación entre la administración pública, políticas públicas y la política como los de Pierre et. ál(2001), Hassenteufel(2008), Subirats(2008) y, de manera más específica, estudios que exploran el fenómeno del clientelismo en los programas sociales, como los de Javier Auyero (1997, 1999, 2001, 2016) y Heléne Combes (2011). En la segunda sección, sobre la base de la revisión de los aportes académicos, se plantean las propuestas conceptuales para entender el caso de estudio, las cuales detallan de qué manera se emplearán los conceptos revisados en el marco teórico conceptual.

2.1. Revisión de aportes académicos

2.1.1. Discusión sobre el abordaje conceptual de las políticas públicas, política social y protección social

El término “política pública” se introdujo en las ciencias administrativas y políticas europeas de los años setenta como traducción del término public policy para hacer referencia a la utilización del poder político para resolver los problemas colectivos (Subirats, 2008, p. 35). Desde su introducción en la academia, se han propuesto diversas definiciones sobre el término política pública. Autores como Subirats (2008) en una revisión conceptual de dicho término, rescatan las siguientes:

- “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no” (Dye, 1972)
- “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Dupuy, F., y Thoenig, J. C., 1985).
- “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995).

En definiciones más recientes, autores como Subirats (2008), incorporan a la noción de políticas públicas el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales (p. 37). En complemento con ello, autores como Hassenteufel (2008), definen el concepto de políticas públicas en función de dos nociones fundamentales: el carácter estatal, en la medida en que corresponde al conjunto de acciones del Estado, y el carácter de programa de acción específico, siendo el estudio de las políticas públicas un ejercicio que se pregunta el por qué, el cómo y los efectos de la acción estatal, pero también por lo que las autoridades podrían hacer (Ibid). De las definiciones revisadas se evidencian ciertos elementos comunes que permiten caracterizar la noción de política pública, tales como la decisión del Estado de intervenir(o no) normativa y administrativamente ante un problema público y la participación de diversos

actores, no solo públicos, sino privados en la solución de dicho problema.

Ahora bien, acotando la revisión conceptual a la relación entre las políticas públicas y las políticas sociales, se puede señalar que el lazo en común que existe entre ambos conceptos es que, en tanto intervenciones del Estado, apuntan a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental (Subirats, 2008, p. 33). El factor diferenciador es, en función de la literatura, el alcance conceptual que tienen los términos “política pública” y “política social”, considerando a esta última como un “subconjunto” dentro de las políticas públicas. Una forma de caracterizar la noción de políticas sociales dentro del conjunto de las políticas públicas es recurriendo a la tipología de Lowi(1972) la cual, según autores como Hassenteufel(2008), ayuda a comprender la gama completa de las políticas públicas, a partir de cuatro categorías: regulatorias, distributivas, redistributivas y constitutivas.

Según la tipología de Lowi(1972), las políticas públicas se pueden comprender desde las siguientes categorías: (i) regulatorias, acciones públicas de carácter obligatorio, (ii) distributivas, prestaciones a individuos a cambio de cumplir determinadas condiciones; (iii) redistributivas, beneficios sociales universales dados por ley; y (iv) constitutivas, reglas a seguir por parte de determinados actores involucrados en la puesta en marcha de una política pública (Ibid). En esta tipología, las políticas sociales vendrían a corresponder a las políticas distributivas y redistributivas al orientar el accionar del Estado hacia la retribución de derechos y a la consecución de objetivos ligados al bienestar social (Baldock, 2007, p. 9).

En complemento con dicha tipología, se encuentra la propuesta de Devereux y Wheeler(2004), quienes contemplan cuatro tipos de política social: protectoras, las cuales proveen ayuda frente a la privación(p.e. programas de asistencia social y/o servicios sociales); preventivas, las cuales buscan advertir la privación(p.e. seguridad social); promotoras, que buscan fortalecer los ingresos reales o las capacidades de las personas(p.e. microfinanciamiento); y transformadoras, que buscan atacar aspectos relacionados a la equidad social y la exclusión (p. e. cambios a marco regulatorio)(Devereux y Wheeler, 2004, p. 10).

Para efectos del estudio de caso, los servicios que brinda el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre se consideran dentro de la tipología de “medidas protectoras”, siendo que, según la definición precitada, la protección social corresponde al conjunto de iniciativas, formales e informales, que provee asistencia social a los individuos o comunidades extremadamente pobres; servicios sociales a grupos que necesitan cuidado especial y seguridad para proteger a las personas frente a los riesgos, y que busca la equidad social para proteger a las personas frente a los riesgos sociales como la discriminación o abuso (Devereux y Wheeler, 2004, p. 9).

Sobre la base de la delimitación conceptual realizada sobre los términos “política pública”, “política social” y “protección social”, corresponde explorar las principales discusiones que han surgido sobre la fase de implementación de políticas públicas, fase en la cual se inscribe el presente estudio de caso.

2.1.2. La implementación de políticas públicas

La aproximación al estudio de las políticas públicas comúnmente se da por medio de un abordaje secuencial, también denominada ciclo de políticas públicas. Dicho modelo promueve la separación de las políticas públicas en fases: formulación, implementación y evaluación (Frey, 2000; Muller y Surel, 2002; Secchi, 2010, Lima, L. L., y D'Ascenzi, L, 2013). Una de las tipologías más clásicas que se han empleado para analizar el ciclo de políticas públicas es la de Lindblom (1991), quien distingue las siguientes fases: (i) el establecimiento de una agenda pública, esto es, el paso de un problema social a un problema de carácter público; (ii) el diseño de estrategias; es decir, la identificación del problema y estrategia; (iii) la implementación de programas públicos, que se expresa en la puesta en marcha de estrategia y, por último, (iv) la evaluación de lo realizado, que comprende el contraste de los resultados con los objetivos de la intervención.

Como indican Subirats et. ál (2008), esta perspectiva cíclica debe verse solo como un marco de referencia, más no como un esquema rígido. Dicho autor, citando a Muller (2002), remarca que “la representación secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse de manera mecánica, sino más bien como un flujo continuo de decisiones y

procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”. Por tanto, el esquema que propone Lindblom(1991) debe verse como un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, más que como algo real y rastreable (Ibid).

Si bien todas las fases de la hechura de políticas públicas tienen el mismo grado de relevancia; para fines analíticos y en conformidad con los objetivos de esta investigación misma, el énfasis se pondrá específicamente sobre la implementación. Para entender esta fase de las políticas públicas, se distinguen distintas perspectivas.

Algunos autores como Mazmanian y Sabatier(1979), consideran que la política pública muda a medida que es ejecutada, entendiendo la implementación como un proceso interactivo de formulación, implementación y reformulación(Ibid). Otros autores como Barret (2004) entienden la implementación como un componente integral del proceso político, el cual implica regateo y negociaciones entre formuladores y ejecutores de la política pública. Según dicha autora, la particularidad de esta fase es que se produce una constante retroalimentación entre el proceso decisorio y de implementación, puesto que todas las partes involucradas tratan de imponer sus valores y satisfacer sus intereses (Ibid). Dadas las particularidades que se le reconoce a la implementación en términos analíticos, una forma útil de abordar dicha discusión es recurriendo a los dos principales modelos de análisis de la implementación de políticas públicas: los enfoques *top down* y *bottom up*.

Siguiendo a Sabatier(1986), el patrón en común que tienen la primera (Pressman y Wildavsky, 1973; Lindblom, 1991; y Michael Crozier, 1964) y segunda generación de estudios (Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, 1979; Van Meter et. ál, 1975), es que parten del abordaje *top – down*. En este enfoque se comienza analizando una decisión de política y, posteriormente, el grado en el que los objetivos de dicho mandato legal han sido alcanzados en el tiempo y por qué (Sabatier, 1986; p. 22). Así, este enfoque se fija en el diseño de la política, en la coherencia y legitimidad del proceso de decisión, donde la propuesta e iniciativa dan origen al diseño burocrático (sistema) y a la pretendida coincidencia entre los resultados esperados y obtenidos (Salej et. ál, 2016, p. 121).

La primera crítica que se le realiza a este enfoque, es que se inicia desde la perspectiva

central de los tomadores de decisión y, por ende, no le presta atención a otros actores. La metodología lleva a los investigadores del enfoque *top - down* a asumir que el marco legal se constituye en el eje central y que otros actores son, más bien, impedimentos. En consecuencia, le prestan poca atención a iniciativas estratégicas provenientes del sector privado, de los “burócratas de ventanilla” y de otros actores que implementan la política pública a nivel local (Sabatier, 1986, p. 30). Partiendo de dicha crítica, surgen con más fuerza una serie de estudios, denominados estudios *bottom -up* (de abajo hacia arriba).

Los estudios *bottom-up* toman como punto de partida la identificación de un “problema de política pública”, más que una determinada ley o decisión de política pública, para examinar las estrategias empleadas por los diversos actores en los distintos niveles de gobierno (Sabatier, 1986, p. 39). En este grupo de estudios, la unidad de análisis es el conjunto de actores públicos y privados involucrados en un determinado problema de política pública (Ibid). Según Sabatier(1986), uno de los autores más representativos de esta corriente es Hjern(1982), cuyo marco de análisis se concentra en aspectos como (i) la identificación de actores clave, (ii) la percepción que tienen estos de los problemas que los aquejan y (iii) las estrategias desarrollados por ellos para lidiar con dichos problemas (Ibid). Así, el enfoque *bottom up*, entiende el proceso de creación de la política pública como un continuum con modificaciones a lo largo de las etapas que intentan traducir intenciones en acciones (Salej et. ál, 2016, p. 121).

A modo de balance, Sabatier(1986) indica que ambos enfoques(*top - down* y *bottom-up*) son útiles, pero en diferentes contextos. Mientras que el enfoque *top down* podría ser más útil en un análisis que tiene como objetivo principal el estudio de la efectividad de un programa público en particular, el enfoque *bottom- up* podría ser más pertinente en estudios interesados en analizar la dinámica del conjunto de actores públicos o privados implicados en la estructura local de implementación (1986, p. 36).

Tomando en cuenta estos aportes, para la presente investigación, se ha considerado pertinente enmarcar el análisis del caso bajo el enfoque *bottom - up*, en la medida en que se orienta a un análisis multinivel y transversal de la acción pública permitiéndonos, finalmente, comprender las interacciones de los actores implicados en el proceso de implementación a nivel local (Hassenteufel, 2008, p. 101). En el marco del enfoque

bottom-up, se empleará como marco analítico la teoría de la “burocracia de ventanilla” desarrollada por Michael Lipsky (1980), corriente que nos ayudará a entender el comportamiento de los agentes administrativos involucrados en la implementación de la política pública a nivel local.

2.1.3. La teoría de la burocracia de ventanilla

La mayoría de los ciudadanos se encuentra con el gobierno, no por medio de cartas a sus congresistas, sino por medio de maestros, policías, y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadores sociales, jueces, y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos (Lipsky, 1980, p. 780). Cada encuentro de este tipo representa un ejemplo de prestación de política, siendo estos funcionarios locales, los proveedores de los beneficios y sanciones en el ámbito de los servicios públicos. En síntesis, los burócratas de ventanilla son los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, ejerciendo un rol central al trabajar como proveedores de beneficios a través de los servicios públicos (Ibid).

Según Lipsky (1980), los burócratas de ventanilla hacen política pública en dos sentidos: por una parte, ejercen discreción en las decisiones que toman acerca de los ciudadanos y; por otra, ejercen sus funciones con un relativo grado de autonomía de la autoridad organizacional.

En primer lugar, la discrecionalidad es una característica de sus trabajos por tres razones: (i) trabajan en situaciones demasiado complicadas para reducirla a formatos programáticos, (ii) trabajan en condiciones que requieren respuestas humanas y (iii) su función promueve que los ciudadanos creen que los burócratas de ventanilla tienen la llave de su bienestar. Por ejemplo, los jueces deciden quién recibe una sentencia suspendida y quién la máxima. Esto no quiere decir que no se encuentren restringidos por reglas, regulaciones y directivas. Por el contrario, las dimensiones más amplias de las políticas públicas -nivel de beneficios, categorías de elegibilidad, naturaleza de las reglas,

regulaciones y servicios- están moldeadas por las élites y por los funcionarios políticos y administrativos (Lipksy, 1980, p. 15 - 14).

En segundo lugar, en lo que respecta a la autonomía con la que cuentan, el autor señala que la brecha entre la política escrita y la implementada se suele atribuir a problemas de comunicación entre los actores involucrados, pero no por una divergencia de intereses entre los burócratas de ventanilla y sus superiores. Este escenario se presenta cuando los trabajadores no encuentran afinidad con los objetivos organizacionales y, en consecuencia, no le otorgan legitimidad a las órdenes de arriba. La realidad muestra que, si bien los gerentes tratan de reducir el grado de autonomía de los burócratas de ventanilla para asegurar ciertos resultados, estos últimos buscan crear constantemente las capacidades necesarias para llevar a cabo sus funciones (Ibid).

Con respecto a las condiciones de trabajo de los burócratas de ventanilla, la opinión pública crítica la forma como estos proveen los servicios públicos a los ciudadanos. No obstante, como otros hacedores de políticas, ellos operan en un ambiente que condiciona la forma cómo perciben los problemas y sus soluciones (Lipsky, 1980, p. 27). Entre las principales condiciones que caracterizan su contexto de actuación se pueden citar las siguientes: (i) recursos crónicamente inadecuados para desempeñar las tareas asignadas; (ii) un aumento constante de la demanda por el servicio que proveen; (iii) la ambigüedad de las metas de las entidades públicas en las cuales trabajan; (iv) la dificultad de la medición del trabajo que desempeñan y (v) el carácter de no voluntariedad de los ciudadanos (Lipsky, 1980, p. 28).

En dicho contexto, el primer dilema que se le presenta a los burócratas de ventanilla es el de la demanda versus la oferta, en el sentido de que existe una evidente tensión entre el ideal de la prestación del servicio y las condiciones reales de ejecución (Salej y Ardila, 2016, p. 122). La explicación de Lipsky con respecto a este dilema se relaciona al hecho de que la mayoría de los “clientes” de la burocracia de ventanilla tienen escasos recursos económicos, y los servicios que proveen las burocracias de ventanilla no se pueden obtener en otro lado (Lipsky, 1980, p. 58). Si bien la habilidad de los funcionarios locales para relacionarse con los individuos se encuentra comprometida por las necesidades de la organización de procesar el trabajo con los recursos que se tengan, el dilema surge en

intentar garantizar un servicio de calidad en un contexto que les demanda el establecimiento de rutinas y el procesamiento en masa de las demandas de los ciudadanos (Ibid).

En complemento con ello, hay un segundo dilema relacionado a su capacidad de respuesta y la estandarización del servicio (Eva Hjörnel, Kirsi Juhila, 2011, p. 305). Este dilema se relaciona al tipo de “cliente” que atiende la burocracia de ventanilla, el cual es involuntario, pues no puede conseguir dicho servicio en otro lado. Muchos burócratas de ventanilla piensan que si los “clientes” no tienen otra opción que solicitar sus servicios, no pueden verse afectados por dichos clientes. Y, por tanto, no tienen nada que perder si fallan al satisfacerlos (Lipksy, 1980, p. 58). Al ser ellos los únicos actores que tienen acceso, tanto a las reglas institucionales y procedimientos, como a las experiencias, demandas y necesidades de los “clientes”, tienen un gran control y un considerable impacto en las instituciones, así como en la vida de los clientes (Hjörne, 2009, p. 303).

En adición a ello, los burócratas de ventanilla trabajan en empleos que tienen metas conflictivas y, a menudo, ambiguas. Dadas sus condiciones de trabajo, también se podrían ver inmersos en un conflicto entre las metas centradas en el cliente y las metas organizacionales (Lipsky, 1980, p. 44). Aquí, el dilema que se les presenta a los burócratas de ventanilla tiene que ver justamente con la diferencia existente entre sus objetivos y los que tienen los gerentes, en la medida en que estos últimos buscan que los resultados estén en consistencia con los objetivos de la entidad, mientras que los burócratas de ventanilla están interesados en procesar su trabajo en consistencia con sus propias preferencias (Ibid).

La ambigüedad en las metas de los burócratas de ventanilla incide en la medición de su desempeño. En efecto, las dificultades que se presentan para medir el cumplimiento de los objetivos organizacionales a nivel micro se vincula con que las burocracias de ventanilla no tienen la misma lógica de funcionamiento que organizaciones orientadas al mercado. Además de ello, resulta más difícil evaluar el impacto de una decisión que ha sido producto de la discrecionalidad de un burócrata de ventanilla, si es que existe ambigüedad en las reglas a las que este último debe atenerse (Lipsky, 1980, p. 49).

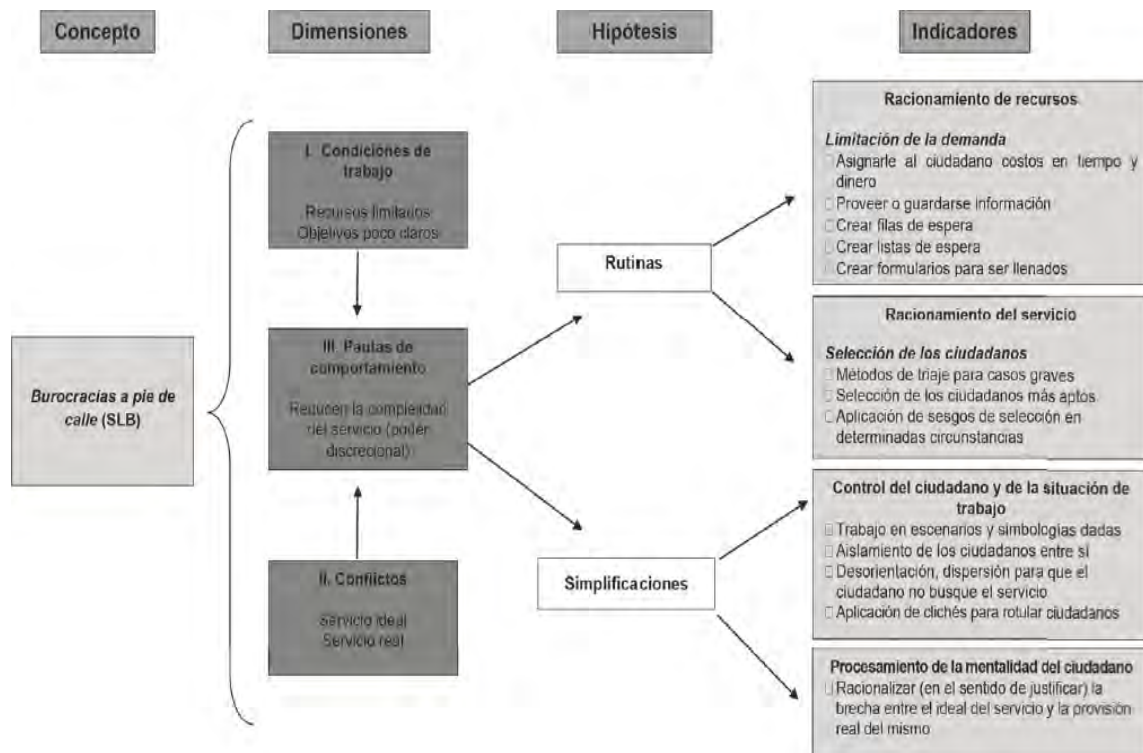
Dentro de todas esas condiciones, los burócratas de ventanilla tratan de hacer un buen trabajo; no obstante, es imposible llevar a cabo este trabajo en términos ideales. La pregunta sería, ¿cómo es posible alcanzar los objetivos del trabajo con recursos inadecuados, pocos controles, objetivos indefinidos, y circunstancias que desaniman?

Considerando las desproporciones entre demandas y recursos disponibles, sumado a la falta de claridad de los objetivos del servicio, Lipsky (1980) construye dos hipótesis sobre las respuestas conductuales de los burócratas de ventanilla, que implican planes de acción que revelan el poder discrecional de los funcionarios de primera línea como respuesta a las incertezas y presiones. La primera es la hipótesis de la racionalización del servicio, la cual apunta a que, dada la escasez de recursos y la demanda creciente por el servicio, los burócratas de ventanilla toman medidas para racionar el servicio y limitar la demanda (asignando costos en tiempo y dinero, creando listas de espera y formularios que deben ser llenados definiendo criterios de urgencia y realizando un triaje con los ciudadanos de acuerdo con la gravedad de su situación (Salej et. ál, 2016, p. 121).

La segunda es la hipótesis de la simplificación cognitiva, según la cual, dada la condición única de las experiencias de vida y expectativas de los ciudadanos, los burócratas de ventanilla desarrollan procesos cognitivos mediante los cuales ejercen control sobre la pluralidad de expectativas de los ciudadanos. Dichos procesos cognitivos movilizan símbolos, establecen escalas de prioridades con los cuales clasifican, separan y dispersan a los ciudadanos, y crean racionalizaciones y justificaciones para dar sentido a la distancia que hay entre el ideal y la realidad del servicio (Ibid).

A continuación se muestra el modelo analítico de Lipsky (1980), resumido por Salej et. ál (2016) en un estudio de caso sobre las burocracias de ventanilla:

Tabla 3: Modelo analítico de Lipksy (1980)



Fuente: Salej et. ál (2016): "De vuelta a Lipksy: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)". Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>, el 15 de enero de 2019.

Sobre la base del modelo analítico de Lipsky (1980), se han elaborado un conjunto de estudios de caso que buscan poner a prueba sus hipótesis respecto de las condiciones y prácticas de los burócratas de ventanilla.

Encontramos estudios que exploran, a través del rol de los burócratas de ventanilla, las barreras que existen entre el ámbito público y el privado. Ibarra (2015) analiza el caso del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar de Colombia, iniciativa autogestionada de mujeres que pertenecen a sectores populares, conocidas como madres comunitarias (2015, p. 138). Dentro de la mirada que propone la autora, las madres comunitarias ejercen un activismo que se presenta como una nueva expresión del espacio público, construida y negociada en el día a día de actividades que muchos consideran banales dentro de una lógica institucional de producción de lo público (2015, p. 156). Con dicho estudio de caso, Ibarra (2015) demuestra que lo público y lo estatal están lejos de ser cualidades y entidades claramente delimitadas (2015, p. 152).

Otros estudios analizan los determinantes que influyen en el comportamiento de los

burócratas de ventanilla. Keiser (2003) analiza el Programa para las Personas con Discapacidad de la Seguridad Social de Estados Unidos, y plantea como hipótesis que la jerarquía, la cultura burocrática, referida al apego a la misión institucional y a las reglas, y la emoción hacia los usuarios explica la variación en la toma de decisiones por parte de los burócratas de ventanilla. Así, sus hallazgos respaldan el enfoque conductual, el cual plantea que el comportamiento de los burócratas de ventanilla puede ser explicado, parcialmente, por factores no racionales (2015, p. 26).

En complemento con el estudio precitado, también encontramos estudios que resaltan el liderazgo como atributo de los burócratas de ventanilla. Lisa Dicke (2003), realiza un estudio de caso sobre una entidad pública para personas con discapacidad, encontrando como hallazgo principal que el liderazgo en la burocracia de ventanilla emerge cuando surge la necesidad de tomar decisiones rápidas y responder a estímulos complejos. Dichos líderes pueden ejercer una influencia significativa en cómo y qué cosas se hacen. Así, sugiere que el liderazgo no solo se presenta en los escalones más altos de la burocracia estatal, sino que es endémica a toda la organización (2003, p. 231).

Otro conjunto de estudios exploran los dilemas que enfrentan los burócratas de ventanilla en un contexto marcado por las reformas a los sistemas de seguridad social, y las iniciativas de modernización administrativa puestas en marcha desde la introducción de conceptos asociados al paradigma de la nueva gestión pública. Por una parte, Hjørne (2010) discute cómo es que se presentan determinados dilemas a los burócratas de ventanilla, tales como el de la autonomía y el control; la capacidad de respuesta individualizada a las personas y la estandarización, y la demanda y oferta, en un contexto marcado por la introducción de prácticas gerenciales para optimizar la gestión interna de las entidades públicas. En dicho marco, plantea que los dilemas deberían ser abordados, poniendo énfasis en cómo estos son negociados en el día a día de las prácticas de las burocracias de ventanilla (2010, p. 303).

En esa misma línea, autores como Ellis (2011) realizan un análisis del impacto que tiene el marco teórico de Lipsky (1980) en las burocracias de ventanilla que han sido desmanteladas como producto de la reestructuración y modernización administrativa. Para la autora, en dicho contexto, surgen distintos tipos de discreción que están moldeados

por las condiciones de las prácticas de la burocracia de ventanilla que afectan la relativa fuerza del gerencialismo. Entre los tipos de discreción que surgen se identifica la recurrencia a prácticas personalistas, las cuales hacen surgir preguntas sobre la naturaleza y alcance de la discreción de los burócratas de ventanilla en los programas sociales (2011, p. 11).

También encontramos autores que examinan cómo es que los burócratas de ventanilla se adaptan a las tendencias de la nueva gestión pública (NGP). Por ejemplo, Brodtkin (2011) propone un modelo analítico para visualizar las opciones y limitaciones que puedan presentarse en el ejercicio de las prácticas de la burocracia de ventanilla, desafiando los supuestos implícitos que sustentan una gestión pública basada en incentivos. Para ello, dicha autora emplea métodos etnográficos que le permiten exponer los mecanismos informales, a través de los cuales las burocracias de ventanilla, no solo responden, sino también se adaptan a las estrategias de gestión, mientras (re) construyen las reformas de bienestar en el día a día de la vida organizacional (2011).

Otros autores que centran su foco de atención en el ejercicio discrecional de los burócratas de ventanilla son Evans y Harris (2011), quienes revisan la teoría de la burocracia de ventanilla de Lipsky (1980) y proponen dos argumentos alternativos para su abordaje: (i) el primero es que la proliferación de reglas y regulaciones de la nueva gestión pública no debería equipararse automáticamente a un mayor control sobre la discreción profesional y (ii) el segundo se vincula con que la discreción profesional no es en sí misma ni buena ni mala, puesto que, en algunas circunstancias, puede ser un atributo importante de los profesionales, mientras que en otros puede ser una oportunidad para el abuso del poder (2011, p. 871). Sobre la base de ambas propuestas, Evans y Harris (2011) remarcan la vigencia de la discrecionalidad como atributo de los burócratas de ventanilla, en un contexto marcado por la implementación de técnicas y procedimientos provenientes de la nueva gestión pública.

Un estudio que complementa las propuestas de Evans y Harris (2011) es el de Sarah Alden (2015), quien analiza el caso de las Casas de Acogida de Personas en Situación de Calle en Inglaterra. Dicha autora señala que la relación entre los burócratas de ventanilla y los gerentes es mucho más compleja de aquella que presenta Lipsky (1980). Sus

hallazgos evidencian que los supervisores también pueden exhibir un comportamiento similar al de los burócratas de ventanilla, debido a que están más sujetos a presiones vinculadas a la disponibilidad presupuestal y al cumplimiento de los objetivos institucionales, que los mismos miembros del staff de la organización (Alden, 2015, p. 75).

Ahora bien, para el caso latinoamericano, Salej y Ardila (2016) realizan un análisis del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte, en Brasil. Dichos autores identifican – sobre la base de datos primarios (participación etnográfica, entrevistas, grupos focales) y secundarios (textos oficiales) – un conjunto de prácticas y contextos no previstos por la teoría de Lipsky (1980), los cuales demuestran que las hipótesis de comportamiento sobre racionalización del servicio y simplificación cognitiva, no son buenos predictores de las relaciones que establecen los burócratas de ventanilla con sus ciudadanos (Salej y Ardila, 2016, p. 1). Por ejemplo, los burócratas de ventanilla pueden expandir la demanda; mediar ante conflictos entre los beneficiarios y otros actores, o dispersar el uso político de los programas sociales (Salej y Ardila, 2016, p. 36).

Para el caso peruano, encontramos los dos estudios de caso que realizan Cerna et. ál (2017), sobre la base del modelo analítico de Lipsky (1980). Dichos autores analizan, por una parte, el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); para lo cual, siguen las rutinas cotidianas de los funcionarios locales a cargo de completar los formularios que servirán de insumo para determinar quiénes son pobres o pobres extremos y, en consecuencia, quiénes pueden ser beneficiarios del Estado. Por otra parte, analizan aquellos aspectos que vinculan a los servidores públicos con la población, centrando su atención en tres entidades: la unidad local de empadronamiento (ULE), que operan en las municipalidades distritales y locales; las oficinas de Juntos y Pensión 65 y las agencias del Banco de la Nación.

Dichos estudios de caso demuestran que, si bien la influencia de los políticos locales sobre los programas sociales ha menguado (Díaz et. ál 2009, Zárate et. ál, 2012) a través

de los candados que se han diseñado para el proceso de focalización⁹, las prácticas de la burocracia local son aún discrecionales debido a la necesidad de adaptar la gestión al contexto local (Cerna et. ál, 2017, p. 186). Dicha discrecionalidad se evidencia en que, para el proceso de focalización, la burocracia emplea distintos formatos adaptándolos al contexto local, con lo cual dichos documentos se convierten en herramientas a través de los cuales pueden construir la información que el Estado usará para aplicar políticas poblacionales (Ibid).

En complemento con ello, también evidencian que las personas que han sido incorporadas a un programa social experimentan todo tipo de dificultades y una gran incertidumbre. En estas situaciones las personas asumen la posición de beneficiarios, y no de personas que son sujetas de derechos. Así, a través de una serie de mecanismos tácitos, las interacciones que tienen con los burócratas refuerzan un estado de subordinación y de escasa agencia entre los usuarios (Cerna et. ál, 2017, p. 189), asemejándose dicha situación a la que describe Auyero (2012) en su estudio sobre las oficinas de programas sociales en Argentina, en donde la lógica del paciente permea las interacciones entre los usuarios y los burócratas.

Además de los estudios de caso que se han elaborado sobre la base de Lipsky (1980), también encontramos estudios que plantean narrativas para entender el trabajo de la burocracia de ventanilla, tales como el de Maynard y Musheno (2003). Dichos autores proponen dos narrativas para entender el trabajo de la burocracia de ventanilla: (i) la narrativa Estado – agente, la cual retrata al Estado como un edificio construido sobre leyes y procedimientos predecibles y (ii) la narrativa agente- ciudadano, la cual plantea que los

⁹ Los denominados “candados de la focalización” hacen referencia a las reglas de consistencia de la información que estableció el MIDIS (Directiva 012-2015-MIDIS) en el marco del Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH). Según dichas reglas de consistencia, los burócratas de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) deben digitar obligatoriamente toda la información recopilada de los formatos de empadronamiento S100 y FSU (Ficha Socioeconómica Única) en el aplicativo informático SIGOF (Sistema Integrado para la Gestión de Operaciones de Focalización). El rol del SIGOF es descartar los archivos que contienen datos “ilógicos” (por ejemplo, si se digitan datos de una vivienda con “columnas de madera” o “techo de cemento”), datos incompletos (cuando no se llena algún casillero obligatorio) o incorrectos (cuando no existe correspondencia con lo registrado por otras bases de datos administrativas)(Cerna et ál(2017, p. 96).

funcionarios de primera línea (burócratas de ventanilla), no toman decisiones sobre la base de procedimientos pre establecidos, sino que elaboran juicios de valor sobre las personas hacia quienes se dirigen y, en función de ello, orientan su actuación.

Lo valioso de la narrativa agente – ciudadano, para la presente investigación, es que plantea que los burócratas de ventanilla orientan su trabajo más en función de las interrelaciones que establecen con los otros, que en reglas y responsabilidades formales (Maynard y Musheno, 2003, p. 20).

Como se observa, son diversos los estudios que se han realizado sobre los dilemas y prácticas de los burócratas de ventanilla, y todos ellos relevan la importancia estratégica que tienen dichos funcionarios como el rostro visible del Estado. También se evidencia en estudios específicos, como los de Ibarra(2015) y Maynard (2003), que la interacción entre el Estado y las personas se genera en espacios que muchas veces transgreden el ámbito público, para situarse en el ámbito de las interrelaciones personales. Es este ámbito el que, muchas veces, termina ejerciendo un mayor impacto en la percepción de las personas, pues cuando las personas se acercan al Estado, asocian los servicios públicos a los burócratas de ventanilla, siendo que estos representan su punto de acceso a los bienes y servicios que brinda el Estado.

La particularidad de la posición estratégica de los burócratas de ventanilla es que la experiencia que tienen las personas, no solo impacta en la percepción que tienen estas últimas respecto de la calidad de los servicios públicos, sino - sobre todo - en sus percepciones respecto de la capacidad de las entidades públicas de generar valor público (Moore, 1998); es decir, de satisfacer sus necesidades y expectativas con intervenciones públicas adecuadas. Bajo esa lógica, la administración pública, en tanto componente de la actividad del gobierno, debe ser analizado desde una perspectiva que incorpore también la dimensión política de su actuación (Pierre et ál, 2001, p. 43).

2.1.4. Estudios sobre el clientelismo

Muchas veces, en el análisis de políticas públicas se plantea la imagen del Estado como un cuerpo coherente, compacto, integrado y orientado a metas preestablecidas (Migdal, 2001, p. 12). No obstante, se olvida que el Estado en su rol prestacional tiene un componente relacional importante, donde lo relevante son las interacciones que tienen los funcionarios con las personas que se acercan para acceder a los bienes y servicios. En ese sentido, a fin de analizar conceptualmente la relación política entre el Estado y las personas, desde la presente investigación se proponen retomar dos conceptos: (i) el concepto de clientelismo, en tanto forma de intercambio social, más que material (Auyero, 1997, 1999, 2001, 2016; Vommaro y Quirós, 2011; Combes, 2011) y (ii) el concepto de proximidad política, el cual complementa el concepto de clientelismo, centrando su interés en el uso político que hacen las autoridades electas de la cercanía con las personas en el territorio (Le Bart y Lefebvre, 2005).

El clientelismo es un concepto sobre el cual se ha dicho mucho desde la literatura (Combes y Vommaro (2015, p. 4-5). Algunas de las primeras definiciones que se han esbozado desde diferentes escuelas relacionan el clientelismo con una búsqueda por obtener beneficios individuales o familiares, sobre la base de los recursos públicos, en desmedro del buen funcionamiento de las instituciones (Banfield, 1967). Con el surgimiento de ciertas preocupaciones por la “calidad de la democracia”, los politólogos instrumentalistas pasaron de entender el clientelismo en términos de un intercambio material a definirlo solo como un asunto mercantil (Combes, 2011, p. 19).

Posteriormente, se estudió la relación entre el surgimiento de prácticas clientelares y la construcción de un Estado Moderno. En este conjunto de estudios encontramos el de Médard (1976), para quien el clientelismo sí puede contribuir en ciertos casos a la construcción del Estado moderno. Así, dicho autor señala que el clientelismo es una de las estrategias que permiten a los burócratas rebasar lo “aparatoso” de la administración pública, siendo una estrategia que permite a los administradores arreglárselas y, de ese modo, agilizar el funcionamiento de la burocracia (1976, p. 127).

Asimismo, también encontramos investigaciones sobre la relación entre el clientelismo

y la democracia, las cuales son revisados por Auyero y Benzecry (2016).

Por ejemplo, Stokes et. ál (2005) y Levitsky(2004) subrayan que el clientelismo es nocivo para los regímenes democráticos formales y que socava la representación política al blindar a las autoridades en su turno. El argumento detrás de ello es que el clientelismo limita el ejercicio de los derechos ciudadanos (Fox, 2012), coarta la capacidad de los votantes para hacer que los políticos rindan cuentas (Stokes, 2005), impide el desarrollo de las instituciones democráticas y politiza las burocracias estatales (Hickens, 2011, citado por Auyero y Benzecry, 2016). Otros autores señalan que, aun cuando el clientelismo puede socavar los procesos democráticos, también puede complementarlos al proveer a los clientes de protección limitada, progreso y representación política (Shefner, 2012)(Auyero y Benzecry, 2016, p. 223).

Son diversos los abordajes que se ha realizado del clientelismo desde la literatura; sin embargo, quizás el más común es aquel que vincula el clientelismo con el intercambio de bienes materiales durante el período electoral (Auyero, 2016). Una de las definiciones representativas del clientelismo es aquella que lo califica como el intercambio individualizado de bienes y servicios a cambio de apoyo político (Roniger y Günes-Ayata , 1994; Weitz-Shapiro, 2014, citado por Auyero, 2016). Respecto a esta definición, que limita el desarrollo del clientelismo a los tiempos electorales, autores como Auyero proponen que la política clientelar tiene lugar en la rutina de la vida cotidiana(no solo durante las campañas y elecciones) y que el comportamiento de los clientes más leales debe comprenderse como resultado de un conjunto de disposiciones cognitivas y afectivas, un habitus clientelar que se crea con las repetidas interacciones que tienen lugar dentro de los círculos internos de los seguidores de los agentes mediadores(2016, p. 226).

Para la presente investigación se retomará el concepto de clientelismo de Javier Auyero(2001), el cual entiende dicho fenómeno como una relación social de carácter interpersonal, en el que los intercambios recíprocos a través de los cuales se produce y reproduce a lo largo del tiempo no son meras permutas de bienes por votos, sino más bien cadenas de prestaciones y contraprestaciones bajo la forma de favores, ayuda, solidaridad, amistad, en las cuales las obligaciones morales y los imperativos afectivos son puestos en juego(Vommaro, 2011, p. 67). Así, Auyero (2001) presta atención a las relaciones que

constituyen el clientelismo y al punto de vista de quienes participan en estas relaciones (Vommaro y Quirós, 2011, p. 68).

Auyero(2001) centra su análisis en el peronismo, movimiento social y político que ha estado dentro y fuera del poder en los últimos cincuenta años(p. 58). Auyero entiende que el clientelismo político es, sin duda, una forma de control social y político (Fox 1994, Bodeman 1988, Mouzelis 1985, Guasti 1977, citado por Auyero, 2001), así como una forma de dominación cultural (Scott, 1977, citado por Auyero, 2001). No obstante, remarca que para entender cómo el clientelismo se reproduce en el tiempo, los analistas deben analizar la lógica sociocultural y sus intrincados mecanismos. Por ello, Auyero(2001) lleva a cabo un trabajo etnoTabla centrando su atención en zonas urbanas de alto índice de pobreza en Argentina, a fin de ilustrar cómo es que las personas resolvían cotidianamente sus problemas de supervivencia, a través de arreglos clientelistas.

Auyero(2001) propone abordar el clientelismo desde tres aristas: (i) las negociaciones cotidianas del corredor político, (ii) las prácticas y perspectivas de los clientes y (iii) la red de resolución de problemas que vincula a los clientes, corredores y patrones políticos (Ibid).

De la revisión de Auyero (2001) se deben destacar, en primer lugar, el rol que asumen las Unidades Básicas (UB), como espacios a través de los cuales las necesidades pueden ser satisfechas. En dicho marco, Auyero (2001) sitúa el rol de los mediadores que operan las Unidades Básicas (UB), los cuales acopian información de utilidad sobre la distribución de los bienes de programas sociales que se entregan desde las Unidades Básicas (UB), y se convierten en solucionadores de problemas a quienes los clientes acuden en busca de oportunidades laborales y/o medicina, que no podrían conseguir por otro medio. Estos mediadores son multitareas, ayudan a gobernar un municipio y a proveer servicios de manera cotidiana, por lo que se terminan convirtiendo en “pequeños edificios municipales”, cuya actividad trasciende los períodos electorales.

Asimismo, dichos mediadores buscan impulsar su propia carrera, por lo que tratan de acumular tanto poder político como pueden y mejorar sus posiciones en el campo político local. Para ello, recaudan recursos del Estado y acopian información vital para resolver los problemas e las personas. Un ejemplo que ilustra el rol del mediador es el de Juan

Pisutti, quien, según Auyero(2001), es un profesor universitario que abre su oficina en la Unidad Básica(UB) dos veces a la semana para atender a las personas que se acercan(2000, p. 67).

El círculo cercano de Juan Pisutti está usualmente en la Unidad Básica (UB) preparando el mate, distribuyendo leche en polvo y enterándose de las noticias recientes. Juan se toma el tiempo de escuchar a cada habitante que se acerca. Casi todos le preguntan por trabajos (algo fuera de su alcance), pero lo que les da(puede) es información para encontrar comida en su municipalidad, o la fecha exacta en la que la comida será distribuida en el edificio municipal. También hace uso de sus contactos en el hospital público local para obtener medicina en caso de emergencia (Ibid).

Con la red de resolución de problemas peronista, los corredores peronistas funcionan como porteros, actuando como intermediarios entre el flujo de bienes y servicios que vienen de la rama ejecutiva del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que llegan desde los clientes. Así, en la medida en que muchos habitantes dependen del corredor para acceder a cierta información y recursos materiales que no están disponibles en otro lugar, los corredores disfrutan de una posición central y de cierto “poder posicional” (Knoke 1990, p. 10, citado por Auyero, 2001). Auyero (2001) evidencia cómo es que la resolución de problemas se personaliza y se convierte en parte del conocimiento habitual de los miembros del círculo. Aquellos que reciben cosas saben que tienen que ir a manifestaciones y apoyar a sus corredores. Ellos son parte de un universo en el que los favores cotidianos implican algún tipo de retorno como regla del juego (p. 72).

Otro aspecto que remarca Auyero (2001) para entender el clientelismo tiene que ver con la incorporación de la mirada de los mediadores y clientes en el centro del estudio de la dinámica clientelar. Recuperar el punto de vista de los actores implica situarnos en la posición y en el conjunto de relaciones desde las cuales las prácticas, evaluaciones y creencias “clientelares” son construidas, e intentar entenderlas desde el punto de vista de esa ubicación (Auyero, 2001, p. 168).

Los estudios académicos casi nunca discuten explícitamente las teorías de la acción sobre las que se basa su comprensión de la conducta de los clientes (Auyero, 2001, p.

193). La gran mayoría de las descripciones que oscilan entre lo académico y lo periodístico normalmente confunden “el intercambio de cosas” y el principio generador de las acciones de los clientes. Los bienes que circulan antes y después de los actos no deben ser tomados como las razones de su asistencia a los actos (Auyero, 2001, p. 173).

En ese sentido, Auyero (2001) subraya que los intercambios de bienes, servicios y favores no garantizan para nada que el apoyo y la lealtad provengan de los bienes y favores, pues la distribución de bienes es una condición necesaria, pero no suficiente. Por ello, siguiendo a Vommaro y Combes (2015, p. 40), el trabajo de Auyero (1999) invita a tomar en serio las percepciones que tienen los actores que participan de los intercambios clientelistas, y a tomar en cuenta la interfaz entre la estructura de recursos de intercambio y las acciones – individuales y colectivas- de los actores comprometidos en esos recursos.

Bajo esta concepción del clientelismo, la política no se presenta como una lucha colectiva por el poder estatal ni una actividad sucia y poco ética (por mencionar dos ideas opuestas de la política que circulan no solo en los barrios pobres, sino en la sociedad en general), sino como una práctica provechosa o útil (“la política sirve mucho”). La política es vista como un medio para llegar a los recursos estatales por mediación del agente. Por lo tanto, los mediadores políticos son vistos-y juzgados- no como organizadores de la voluntad colectiva ni como actores corruptos, sino como quienes son más o menos eficaces para resolver los problemas de los ciudadanos (Auyero y Benzecry, 2016, p. 227).

La utilidad del concepto de clientelismo político de Auyero(2001) para la presente investigación consiste en que permite entender el conjunto de relaciones sociales de carácter interpersonal que surgen alrededor de las negociaciones cotidianas por el acceso a los bienes y servicios que brinda el Estado. En este punto, a fin de contar con elementos que nos permitan entender de manera más específica el vínculo que puede construirse entre las autoridades políticas electas(el Alcalde) y los usuarios del programa social, se complementará el concepto de clientelismo político de Auyero(2001), con el concepto de proximidad política planteado por Le Bart y Lefebvre (2005). Ambos conceptos permitirán explorar desde miradas complementarias la intervención de lo político en la actuación del Estado como prestador de servicios.

Diversos trabajos han demostrado que la acción pública local responde cada vez más a una lógica territorial, en la que la relación entre los distintos actores tiende hacia la horizontalidad, más que hacia la verticalidad. Se ha producido un tránsito de usuarios y ciudadanos a clientes individualizados, dando paso a una relación de menor duración, más puntual, sin origen ni duración, en el que la capacidad de generar un vínculo social es más débil (p. 16). En este contexto, lo local aparece como el lugar natural de la democracia y de la participación precisamente porque es el lugar en el que se desarrolla la proximidad y los lazos de interconocimiento entre las autoridades políticas y las personas (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 24).

La tesis que sostienen autores como Le Bart y Lefebvre (2005) es que, en un contexto en el que las autoridades políticas electas han interiorizado la crisis de representación política, se ha producido un cambio en los modos de producción de la legitimidad política a nivel local. La legitimidad de la que cuentan los políticos electos subyace en su elección mediante sufragio universal directo; pero también está fundada en la eficacia de sus intervenciones, su proximidad con respecto a los habitantes, su conocimiento íntimo del terreno, sus cualidades de escucha de las demandas de los ciudadanos y su capacidad de traducir adecuadamente las necesidades sociales que se manifiestan en el territorio (2005, p. 22-26).

En este contexto, el discurso de la proximidad sobre el cual se apoyan los políticos democráticamente electos se presenta como una nueva forma de pensar lo local, permitiéndole a los electos relegitimar un lazo representativo corroído y, al mismo tiempo, aparecer como personajes más cercanos a los ciudadanos que los escogieron. Esta especie de auto legitimación en la que se constituye la proximidad se construye como la respuesta política a un discurso de crisis de legitimidad política, de los vínculos sociales y de la acción pública. Así, a través de la legitimidad política, se busca restaurar la confianza política (acercamiento a los ciudadanos), reestablecer el vínculo social (acercar las instituciones al ciudadano) y reconstruir la eficacia pública (responder a las demandas sociales adecuadamente) (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 25)

Le Bart y Lefebvre (2005) sostienen que, en función de las situaciones en las que se

inscriben y el público hacia el cual se dirigen, se pueden distinguir diversos tipos de proximidad política entre los ciudadanos y los políticos electos. Todas ellas tienen como común denominador el rol central que desempeña el Alcalde como parte esencial de su implementación (p. 112).

En primer lugar, se identifica a la proximidad protocolar, la cual remite a la actividad de representación tradicional del Alcalde. Es una proximidad hecha a la distancia, a través de la cual el político electo hace explícita las características más visibles de la función pública y, en términos coloquiales, le permite convertirse en “lo que es”. Un ejemplo de este tipo de proximidad son las representaciones políticas oficiales como las inauguraciones de obras, las recepciones que se organizan, eventos conmemorativos, que constituyen secuencias ceremoniales que caracterizan a la vida local. Estas representaciones poseen atributos de ritos sociales: la importancia de la puesta en escena, los gestos y las expresiones de carácter repetitivo, entre otros. Cada micro evento local es la ocasión de la puesta en práctica de dispositivos simbólicos y de una ritualización (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 113).

El segundo tipo de proximidad es la proximidad informal, la cual aparece como la más improvisada, en términos de planificación. Aquí la proximidad se hace más recreativa, más personalizada, menos codificada y rutinizada. En esta, el político ya no es un personaje lejano de sus conciudadanos, sino más bien se sitúa físicamente cerca para ser palpable por parte de los ciudadanos. El terreno se convierte en el recurso sobre el cual el Alcalde construye su legitimidad. Esta inmersión en el territorio adopta la forma de su participación directa en espacios de participación social de la vida local como, por ejemplo, asociaciones del barrio. Esto demanda que el Alcalde pueda anticipar los momentos en los que debe estar presente, sin haberse formulado necesariamente una demanda social previa (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 115).

En concordancia con Le Bart y Lefebvre(2005), la proximidad se muestra como una dimensión esencial de la actividad de los políticos electos. En la escala local, los lazos políticos se construyen sobre la base de relaciones personalizadas y particulares, lo cual le permite a los políticos constituir un capital político que contribuye a aumentar su visibilidad. El trabajo de terreno que realizan y su visibilización a través de la prensa es

uno de los registros simbólicos principales, a partir de los cuales los políticos electos construyen una imagen de sí mismos en escenario político local. Por una parte, la proximidad le ayuda al político local a construir la legitimidad que representa; por otra, las relaciones interpersonales que entabla el político con sus conciudadanos le ayudan a emanciparse de la tutela partidaria para construir un capital político propio. Las múltiples relaciones que forman parte de la democracia de contacto se expresan más en el idioma de la amistad que en categorías políticas (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 119).

El carácter individualizado del vínculo de proximidad construido entre el Alcalde y los usuarios nos remiten a otro tipo de proximidad que es reconocida por Le Bart y Lefebvre (2005): la proximidad de interpelación o “neoclientelismo”. Dichos autores plantean la hipótesis que la proximidad es una nueva palabra social para hacer referencia a un fenómeno muy antiguo, que es la relación clientelar (p. 116). Aún si la categoría “clientelismo” es repudiada por los políticos electos y las prácticas que emprenden son estigmatizadas, la interacción políticos-ciudadanos, entendida como una relación individualizada en la que se oferta un servicio, parece generar una nueva legitimidad que adopta la forma de actos de solidaridad y/o asistencia (p. 117). En este tipo de relación de proximidad, la visión de los políticos con respecto a la sociedad no es la de un todo, sino más bien la de individuos a quienes debe responder de manera específica (Ibid).

Como se evidencia con la revisión conceptual efectuada, las nociones sobre el clientelismo y la proximidad política permiten entender la personalización del vínculo que surge entre (i) los burócratas de primera línea, encargados de proveer los bienes y servicios de los programas sociales del Estado, (ii) las autoridades políticas democráticamente electas y (iii) los usuarios, quienes los perciben como su único punto de acceso al Estado.

Ahora bien, sobre la base de los conceptos revisados en torno a la teoría de la burocracia de ventanilla, el clientelismo político y la proximidad política, se evidencia que resulta necesario ampliar la discusión con estudios de caso que analicen (i) el Estado a nivel local desde la burocracia de ventanilla, (ii) las prestaciones sociales desde el Estado, (ii) la variable política en una prestación social local y (iv) el uso de la discrecionalidad de la burocracia de ventanilla para fines políticos. Hacia esta discusión

pretende aportar conceptualmente el estudio de caso sobre el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, el cual se sitúa temporalmente en el período 2007-2014, el cual comprende los dos períodos de gobierno del Alcalde Rafael Santos Normand en la Municipalidad de Pueblo Libre, Lima- Perú.

2.2. Propuestas analíticas para la investigación:

2.2.1. Analizar el Estado a nivel local desde la burocracia de ventanilla

En un sentido más amplio, la propuesta que plantea la investigación de estudiar al Estado desde sus micro fundaciones responde a la intención de ir más allá de la imagen del Estado como un cuerpo homogéneo, dedicado al establecimiento de reglas y al uso legítimo de la violencia para ejercer coerción sobre las personas, para retomar un abordaje conceptual del Estado desde las negociaciones e interacciones que dan lugar a la producción de bienes y servicios públicos (Migdal, 2001, p. 15). Enfocarse más en el proceso de interacción de los actores, releva la imagen del Estado como una entidad que se construye y reconstruye, se inventa y reinventa a través de la interacción del todo con sus partes (p. 23).

Dentro de esta mirada dinámica del funcionamiento del Estado, se recurre a la teoría de la burocracia de ventanilla porque permite entender cuáles son las condiciones, dilemas y prácticas que emprenden aquellos funcionarios que tienen contacto directo con las personas, a quienes proveen los bienes y servicios del Estado en la cotidianeidad (Lipsky, 1980). Como se señaló anteriormente, como implementadores de las políticas públicas en el campo, ellos traducen las reglas, procedimientos y técnicas en respuestas concretas para las personas, por lo que terminan ejerciendo un gran impacto en las instituciones y en la vida de las personas (Hjörne, 2010, p. 304).

2.2.2. Analizar las prestaciones sociales desde los usuarios

De las investigaciones sobre la burocracia de ventanilla revisadas, se evidencia que

muy pocas han realizado un análisis de la perspectiva que tienen las personas, respecto de las prestaciones sociales. Así, se releva lo señalado por Salej et. ál (2016), quien sostiene que no hay mayor evidencia en la literatura que dé cuenta del contexto de acción de los burócratas de ventanilla y de cómo es que las interacciones y negociaciones entre estos y los ciudadanos generan vínculos, obligaciones y representaciones cognitivas que no necesariamente corresponden a la lógica de racionalización técnica que atribuye Lipsky(1980) a la labor de los burócratas de ventanilla(p. 34).

Asimismo, dado que la perspectiva de los usuarios no ha sido muy explorada desde la teoría de la burocracia de ventanilla, se retomarán estudios complementarios para entender la relación Estado - personas y, en específico, la perspectiva de los usuarios. En ese sentido, la presente investigación retoma, por una parte, los estudios realizados por Auyero(1997, 1999, 2001, 2016) y Cerna et. ál (2017), para entender la perspectiva de las personas que se vinculan con el Estado en calidad de beneficiarios de prestaciones sociales y; por otra, rescata el análisis que realiza Silva(2016) de la dimensión relacional de las prestaciones sociales de lucha con la pobreza. Se considera que estudiar la perspectiva de las personas es fundamental, puesto que son estas quienes - en su interacción con el Estado - valoran en qué medida una intervención pública está generando valor público; es decir, en qué medida está satisfaciendo sus necesidades y expectativas y, a su vez, contribuyendo a la visión de desarrollo en conjunto que tiene la sociedad (Moore, 1998).

2.2.3. Analizar la variable política en una prestación social local

Muchas veces los análisis sobre políticas públicas y, en específico, sobre los burócratas de ventanilla dejan de lado la dimensión política de la actuación del Estado. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la administración pública no es solo gestión pública. La interacción de la administración pública con actores políticos formales e informales tiene un enorme impacto en el comportamiento de la administración pública, y de sus propias decisiones (Pierre et ál, 2001, p. 182). Así, desde el estudio de caso se recoge lo señalado por Mead (2013), para quien el análisis de la política y las políticas públicas se complementan entre sí, brindando un mejor entendimiento de la actuación del Estado.

Para dicho autor, tanto el análisis de la política como el de las políticas públicas pueden proveerse una perspectiva crítica entre sí. Por ejemplo, al analizar las políticas públicas, el especialista analiza inicialmente los argumentos por los cuales se debe optar por un curso de acción preferido, en función de los méritos de dicha opción a nivel técnico, sin prestar demasiada atención al factor político. Así, cuando se tiene clara la opción de política pública a nivel técnico, lo que corresponde es analizar si esta es viable en términos políticos, puesto que esta necesitará del respaldo político suficiente para ponerse en marcha (Mead, 2013, p. 392, Moore, 1998). De igual modo, cuando se analiza una política pública en términos políticos, y esta no resulta viable, el diseño de política pública debe ajustarse de modo que sea adecuada para la realidad del contexto de implementación. Dicho ello, la política y las políticas públicas no pueden verse por separado, sino, más bien, como parte de un mismo sistema de análisis en el que ambas variables permiten entender las dimensiones de la actuación del Estado (Ibid).

En ese sentido, lo que se propone desde la presente investigación es complementar, a través del estudio de la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre(2007-2014), conceptos provenientes de la teoría de la burocracia de ventanilla (Lipsky, 1980) con conceptos provenientes de los estudios sobre el clientelismo sociocultural(Auyero, 2001, p. 215). Ello a fin de contar con elementos analíticos que permitan entender cómo es que, a nivel local, los funcionarios de primera línea, no solo terminan traduciendo las políticas públicas en prestaciones concretas a las personas, sino

cómo terminan incidiendo en las percepciones que las personas tienen respecto de la política. A su vez, se recurrirá al concepto de proximidad política como elemento que permitirá entender cómo es que en un contexto de crisis de representación política, las autoridades políticas locales suelen capitalizar la cercanía con las personas para lograr mayor legitimidad (Le Bart y Lefebvre, 2005).

2.2.4. Analizar la politización de las burocracias locales: el "clientelismo de ventanilla"

Con el estudio de caso se busca cuestionar la racionalidad que le atribuye Lipsky a la actuación de los burócratas de ventanilla y a los actores con quienes interactúa, para incorporar la variable política - no como factor de distorsión de la acción pública local - sino como un elemento de análisis que permite entender el curso de una política pública y las decisiones que toman aquellos hacia quienes esta se dirige. De esa manera, el concepto de burocracia de ventanilla se complementa con el concepto de clientelismo de Auyero (2001), quien plantea que el vínculo clientelar no puede ser meramente entendido como un vínculo de intercambio material entre el prestador de la política pública y el usuario, sino más bien debe ser visto como un vínculo complejo que se construye cotidianamente sobre la base de valores como la solidaridad y la amistad (Vommaro y Quirós, 2011, p. 67).

Así, el concepto clientelar se incorpora como atributo a la burocracia de ventanilla de Lipsky (1980) para entender el rol político que pueden llegar a asumir quienes se encuentran en la primera línea de los servicios públicos. Ello quiere decir que se plantea entender la labor de los burócratas de ventanilla más allá del rol simplificador y reductor de la complejidad organizacional (Lipsky, 1980), para entender cómo es que estos pueden emplear estrategias políticas para negociar los recursos necesarios para implementar una política pública y generar, a través de los vínculos interpersonales con los usuarios, una plataforma de legitimidad política para el gobierno municipal.

CAPÍTULO II: ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL ADULTO MAYOR DE PUEBLO LIBRE, PERÍODO 2007-2014

El presente estudio de caso tiene como objetivo principal analizar los factores que favorecieron la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, durante el período 2007 – 2014, lapso de tiempo que comprende los dos períodos de gobierno del Alcalde Rafael Santos Normand en la Municipalidad de Pueblo Libre, Lima- Perú. Se propone como hipótesis principal que la generación de un vínculo clientelar entre la Coordinadora del Programa, los usuarios y el Alcalde de Pueblo Libre fue el principal factor que permitió la implementación del Programa, durante el período analizado.

La hipótesis planteada en este estudio de caso busca cuestionar la imagen del Estado como un cuerpo coherente e impersonal, para analizarlo desde la dimensión relacional de la prestación social. Así, como se evidenciará, la relación entre los burócratas de ventanilla y los usuarios de los servicios públicos no necesariamente se reduce solo a la dimensión administrativa del intercambio prestacional, sino que pueden trascender a una dimensión relacional que adquiere significado en las interacciones cotidianas entre los actores. Es esta dimensión relacional la que, desde el planteamiento de la tesis, adopta la forma de una relación clientelar duradera que permite la sostenibilidad del programa en el período analizado.

Son cuatro los principales hallazgos que permiten demostrar la hipótesis planteada: (i) el Programa del Adulto Mayor presentaba diversas limitaciones al inicio de la gestión municipal, (ii) para afrontar dichas dificultades, la Coordinadora del Programa recurrió a prácticas informales, (iii) en complemento con dichas prácticas informales, la Coordinadora - en el marco de su actuación- recurre a soluciones personales que

generaron un vínculo interpersonal entre ella y los usuarios; (iv) dicho vínculo interpersonal adopta la forma de una relación clientelar, la cual se legitima gracias a la relación de proximidad política establecida entre el Alcalde Rafael Santos y los usuarios durante la implementación del Programa.

Para realizar la demostración, el capítulo se divide en dos secciones: (i) la primera sección contextualiza el estudio caso, describe el proceso de implementación “oficial” del Programa y lo complementa con las narrativas de los principales actores que intervinieron en su implementación; mientras que, (ii) la segunda sección explora cómo se produce la intervención de la variable política durante la implementación del Programa, así como los efectos que esta genera en las representaciones y percepciones que tienen los usuarios sobre el programa social.

El abordaje que se propone para el caso de estudio sobre la implementación del Programa del Adulto Mayor parte de la noción de que las políticas públicas pueden ser interpretadas como el resultado de las conductas de los actores (Subirats, 2008, p. 52), quienes tienen valores, visiones e intereses propios que guían su pensamiento y accionar e influyen en cómo los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas (Cortázar, 2007, p. 14).

3.1. Sección I: El Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre: descripción y narrativas del proceso de implementación

Contar la implementación de un programa social a través de las historias y narrativas de los actores tiene un potencial muy importante para revivir los momentos más importantes de los hechos sociales y brindar un conocimiento de primera mano sobre el objeto de estudio (Maynard y Musheno, 2001, p. 30). Para el presente caso de estudio, la historia de la creación e implementación del Programa del Adulto Mayor se contará en dos momentos: (i) en un primer momento, se presentan los hechos que describen de “manera oficial” el proceso de implementación del Programa y (ii) en un segundo momento, se presentan las narrativas de los actores que protagonizaron dicho proceso durante el período estudiado que, en este caso, vendrían a ser (i) el Gerente de Desarrollo

Social y Demuna de la Municipalidad de Pueblo Libre(2011-2014), Igor Camacho, (ii) la Coordinadora del Programa(2007-2014), María Elisabeth Anchante y (iii) los usuarios.

3.1.1. El Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre: la historia "oficial" de sus primeros años de creación y los principales hitos

El Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre (hoy Centro Integral del Adulto Mayor, adecuado según “Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor”), forma parte del conjunto de prestaciones sociales a cargo de la Municipalidad de Pueblo Libre. Según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de dicha municipalidad (Ordenanza N^a 527- MPL), son cuatro los programas sociales a cargo del municipio: (i) Vaso de Leche, Programa de Complementación Alimentaria, (iii) Defensoría del Niño, Adolescente y la Mujer (DEMUNA), (iv) Centro Integral del Adulto Mayor (CIAM) (Ex Programa del Adulto Mayor y (iv) Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad - OMAPED. Los programas precitados, incluido el CIAM, dependen jerárquicamente de la Gerencia de Desarrollo Humano, Familia y Demuna, pese a que no figuran en el Organigrama Institucional.

Al igual que los demás programas sociales de la Municipalidad, el Programa del Adulto Mayor está situado en el distrito de Pueblo Libre, distrito situado en el área central de Lima Metropolitana que colinda: (i) por el norte, con Cercado de Lima y Breña; (ii) por el sur, con Magdalena y San Miguel; (iii) por el este, con Jesús María y, (iv) por el oeste, con San Miguel(Véase Figura 1.- Distrito de Pueblo Libre).

Figura 1: Distrito de Pueblo Libre

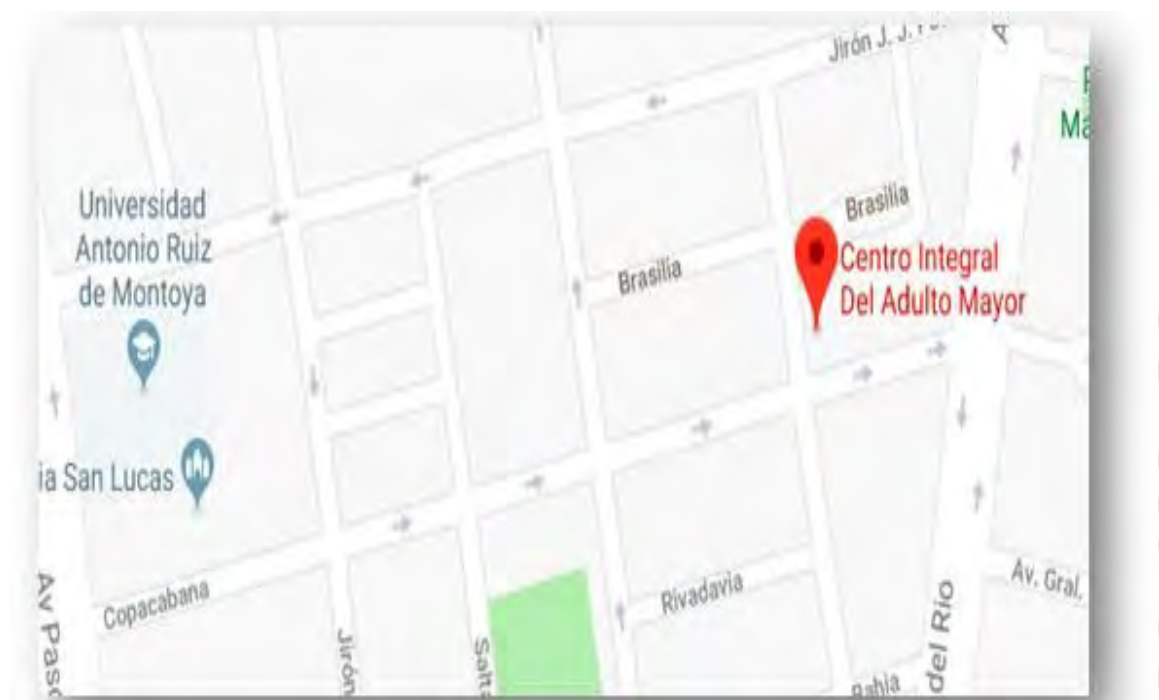


Fuente: Google Maps Imágenes (2019).

Recuperado de:
<https://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&t=h&vpsrc=0&oe=UTF8&msa=0&msid=200433957485922133306.0004ab394086d66130b7b>, el 20 de enero de 2019.

Pueblo Libre ha sido(y es) conocido por ser un distrito de carácter turístico cultural, caracterizado por contar con un patrimonio histórico monumental constituido por museos, iglesias, sitios arqueológicos, calles tradicionales e inmuebles de arquitectura republicana y neocolonial(Plan de Desarrollo Concertado de Pueblo Libre, 2010-2021, Municipalidad de Pueblo Libre, p. 10). Dentro del distrito de Pueblo Libre, el Programa del Adulto Mayor está situado en Jr. Teruel 195, cruce con Copacabana. Véase la Figura 2, correspondiente a la Ubicación del Programa del Adulto Mayor:

Figura 2: Ubicación del Programa del Adulto Mayor



Fuente: Google Maps Imágenes (2019).

Recuperado de:

<https://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&t=h&vpsrc=0&oe=UTF8&msa=0&msid=200433957485922133306.0004ab394086d66130b7b>, el 20 de enero de 2019.

A continuación se muestra, de forma complementaria, una imagen frontal del local en el cual se encuentra situado el CIAM:

Figura 3: Centro Integral del Adulto Mayor (CIAM) (Ex Casa de la Juventud Avanzada’')



Fuente: Google Maps Imágenes (2019).

Recuperado de:

<https://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&t=h&vpsrc=0&oe=UTF8&mss=0&msid=200433957485922133306.0004ab394086d66130b7b>, el 20 de enero de 2019.

El Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre (hoy CIAM) estuvo dirigido desde sus inicios a los vecinos de 60 años y más de edad, con el objetivo de promover su participación, fortalecer su desarrollo personal, social y mantener un estilo de vida saludable. Para ello, brindan una serie de servicios, los cuales se resumen en el siguiente Tabla:

Tabla 4: Lista de Talleres del CIAM de Pueblo Libre

Nº	Taller	Horario
1	Aeróbicos	Lunes y viernes de 10 am a 11 am
2	Bisutería	Lunes, Jueves y viernes de 11 am a 12pm/ Martes de 5pm a 5:30pm.
3	Bordado en cinta bonsai	Martes de 4pm a 5:30 pm
4	Comida Saludable	Viernes de 3 a 4pm
5	Computación	X
6	Danza Folclórica	Jueves de 11 am a 12 pm
7	Flores de medias y aluminio	Viernes de 4pm a 5 pm

8	Francés	Martes y viernes de 9 am - 11 am / Sábado de 4pm a 6 pm
9	Gimnasia Mental	Lunes de 3pm a 4pm/ Martes de 11 am a 12pm
10	Gimnasia Rítmica	Lunes y miércoles de 4pm a 5:30 pm
11	Gimnasia Terapéutica	Jueves y viernes de 4pm a 5pm.
12	Italiano	Martes de 10am a 12pm
13	Inglés	Lunes y miércoles de 10:30am- 12:00pm/ Jueves, viernes y sábado de 4pm a 5:30pm
14	Marinera Norteña	Martes y jueves de 2:30pm a 3:30 pm
15	Pintura y dibujo	Miércoles de 3pm a 4:30pm
16	Tai chi	Martes de 8:30am a 9:30AM / Jueves de 9:30am a 10:30 am
17	Tango	Lunes, miércoles y jueves de 6pm a 7:30 pm
18	Tejido a crochet/ palito	Miércoles de 4pm a 5:30 pm/ Miércoles y jueves de 10 am a 12 pm
19	Terapia de la memoria	Jueves de 3pm a 4 pm

Elaboración propia.

Fuente: Portal Institucional de la Municipalidad de Pueblo Libre.
Recuperado de: http://www.muniplibre.gob.pe/Inicio/Casa_Adulto_Mayor, el día 20 de enero de 2019.

Como se observa, en la actualidad son diversos los talleres que brinda el Centro Integral para el Adulto Mayor (CIAM). Lo cierto es que, para llegar a tener una oferta tan diversificada y ser sostenible en el tiempo, el CIAM ha transitado por diversas etapas, algunas de las cuales marcaron su creación e implementación como programa social de la Municipalidad de Pueblo Libre. A continuación se desarrolla, a través de una mirada en retrospectiva, aquellos hitos que marcaron el ciclo de vida del Programa, y las narrativas que acompañaron su desarrollo. A efectos de situarnos en el período analizado, toda referencia al Programa del Adulto Mayor PAM (como se denominaba antes del 2015), será equivalente al CIAM (denominación actual).

a) Primer hito de creación: La asignación de un local propio al Programa del Adulto Mayor

Durante la investigación, se pudo contactar con algunos de los usuarios más antiguos del Programa del Adulto Mayor, a fin de recabar y reconstruir información respecto de los inicios. Entre ellos se pueden identificar a las señoras Rosario Castillo (87 años) y

Carmen Inurritegui (65 años) y al señor Manuel Ruiz (74 años). Todos ellos tienen un aproximado de quince años de participación en el Programa, tiempo que les ha permitido observar y vivir de primera mano la evolución del Programa en el tiempo.

La señora Rosario Castillo (87 años), ha residido durante toda su vida en el distrito de Pueblo Libre. Ella comenta que, a mediados de 2004, en el terreno que está ubicado en Jr. Teruel con Copacabana en Pueblo Libre (sede actual del PAM), no se contaba con ningún tipo de infraestructura, siendo este “un terreno baldío” para los vecinos. Dado que era un terreno al cual no se le daba ningún tipo de uso, la señora Rosario indica que dicho lugar “funcionaba como un basural en el que incluso los malandros prendían fuego y hacían travesuras”. Al no ponerse en valor este terreno, el Municipio decide implementar el PAM como un lugar itinerante, que mudaba de locación frecuentemente.

La señora Carmen Inurritegui (65 años) recuerda que, en dicha época, hacia el año 2004, el Municipio, bajo la gestión del Alcalde Ángel Tacchino¹⁰ (1999-2006) inicia la difusión de algunos talleres para el adulto mayor, como el de danzas típicas, taller en el cual la señora Carmen inicia su participación en el Programa. Si bien no tuvo mayores comentarios respecto de su percepción sobre el dictado de los talleres; sí relevó que, debido a la “poca estabilidad que otorgaba el Municipio para el funcionamiento del Programa”, muchas veces “terminaban yendo de un lugar a otro para participar de los talleres, lo que les generaba incomodidad”. Entre esos lugares según cuenta, se encuentra el Segundo Piso del Mercado Municipal de Pueblo Libre.

Recién hacia el año 2005, empezó a surgir mayor iniciativa por parte del Municipio para poner en valor el terreno situado en Jr. Teruel con Copacabana, el cual estaba abandonado. Sobre ello, comenta la señora Rosario:

¹⁰ Ángel Tacchino del Pino se desempeñó como Alcalde del distrito de Pueblo Libre durante el período 1998- 2002, ganando las Elecciones Municipales de 1998 con el partido político “Somos Perú”, de Alberto Andrade. Posteriormente, en las Elecciones Municipales del 2002, decide postularse para la reelección como Alcalde de Pueblo Libre por el partido político “Somos Perú”, ganando la contienda electoral con un 34.66% de los votos. De manera global, Ángel Tacchino se desempeñó como Alcalde del Distrito de Pueblo Libre, durante el período que comprende los años 1998 y 2006(ONPE, 1998; ONPE, 2002).

En un inicio el Municipio nos comentó a los vecinos que este iba a ser un comedor popular para las personas del distrito; sin embargo, los otros vecinos se quejaron. Luego nos comunicaron a los vecinos que vivíamos en la zona tres que esto iba a ser para los adultos mayores y no hubo ninguna resistencia al respecto (Rosario Castillo, entrevista personal, 2016).

En el testimonio de la señora Rosario Castillo se desprende que fueron los vecinos de la zona tres quienes, en algún sentido, “presionaron” al Municipio para que no ubiquen el Comedor Popular del distrito en dicha zona. Con ello se deja entrever que los vecinos residentes en dicha zona “negociaron” con el Municipio la ubicación de un programa social. Respecto a ello, en un grupo focal realizado con los usuarios del Programa, se le consultó a los usuarios sobre cómo caracterizarían al distrito, y algunos comentaron que Pueblo Libre ha sido considerado como un distrito tradicional, con elevada residencialidad en su población, cuya característica principal es “la tranquilidad de sus calles”¹¹. Una forma de entender el rechazo a la ubicación del Comedor Popular en dicha zona, puede ser la percepción que el factor tranquilidad se vería alterado, dada el posible incremento de la afluencia de personas.

La “resistencia” por parte de los vecinos de la zona tres de Pueblo Libre, y su negociación con el Municipio revelan la complejidad que implica intervenir en un determinado espacio territorial; pero también que la relación entre el Estado y las personas adopta la forma de negociaciones sobre lo público que altera la imagen totalmente predecible e inmutable que se tiene del Estado. Más bien, se evidencia que la relación entre el Estado y las personas tiene una configuración permeable que depende, en casos como este, de la interacción a escala micro; es decir, de las relaciones que establecen los individuos con las entidades públicas (Cerna et. ál, 2017, p. 27).

Algunos usuarios también reconocen que el Alcalde de ese entonces, Ángel Tacchino (1999-2006), jugó un papel importante al iniciar la construcción del local del Programa:

¹¹ Realizado el 21 de junio de 2013 en la “Casa de la Juventud Avanzada” de la Municipalidad de Pueblo Libre.

Con el alcalde Ángel Tacchino se puso la primera piedra. Ha sido muy interesante esa trayectoria (del Programa) y se ha ido desarrollando y desenvolviendo gracias a los alcaldes que se han preocupado por tenerlo siempre al día. Antes esto era un terreno baldío, vacío, hasta que de tres (03) alcaldes anteriores, pues uno se interesó (Manuel Ruiz, entrevista personal, 2016)

El testimonio del señor Manuel Ruiz (74 años) releva el reconocimiento que brindan los usuarios a la iniciativa que tuvo el Alcalde de dotar de un espacio físico al Programa (infraestructura). Dicho reconocimiento evidencia que, en la percepción de los vecinos, la acción municipal se llegó a personalizar en la figura del Alcalde. Ello se puede entender por la posición central que ocupan los Alcaldes en el espacio público territorial, la cual les confiere una notoria visibilidad que los hace protagonistas del espacio público (Le Bart, 2003).

La voluntad política del Alcalde Ángel Tacchino (1999-2006) para iniciar la construcción del local del Programa se puede entender también desde los cambios normativos que surgieron respecto a la población adulta mayor en el Perú en dicho período. El más importante es la promulgación de la primera Ley de la Persona Adulta Mayor (“Ley N° 28803”, hoy derogada por la “Ley N° 30490, nueva Ley de la Persona Adulta Mayor”), la cual establecía en su artículo 8, que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES, en ese entonces) debía promover, a través de la Dirección de Personas Adultas Mayores, la creación de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor en las municipalidades provinciales y distritales. Así, desde el año 2006, se establece la obligatoriedad de contar con un Programa para el Adulto Mayor (hoy Centro Integral de Atención para las Personas Adultas Mayores- CIAM) a nivel distrital.

De la revisión del primer hito de la trayectoria del Programa se desprende que este funcionó como un espacio itinerante que cambiaba de lugar físico cada cierto tiempo, dependiendo de la disponibilidad de los espacios alquilados por la Municipalidad de Pueblo Libre. Recién en el año 2006, año en el que se aprueba Ley N° 28803, Ley de la Persona Adulta Mayor, el Alcalde de entonces Ángel Tacchino(1999-2006), tomó la decisión de iniciar la construcción del local ubicado en la zona tres de Pueblo Libre.

Ya con la construcción del local en marcha, hacia mediados del año 2007 se produce

un cambio en la gestión municipal de Pueblo Libre. Culminado el mandato del Sr. Ángel Tacchino (1999-2006), en el año 2006 se producen las Elecciones Regionales y Municipales en el Perú. En esta contienda electoral, la “Alianza Electoral Unidad Nacional”, liderada por Rafael Santos Normand para el distrito de Pueblo Libre, termina ganando por un amplio margen de 41.33%. El partido político “Partido Democrático Somos Perú”, otrora partido de gobierno municipal, obtuvo un 24.24% de los votos. Un dato a destacar es que, ya en el año 2002, la alianza electoral “Unidad Nacional”, partido de Rafael Santos Normand, ya figuraba como la segunda fuerza política más importante del distrito de Pueblo Libre, alcanzando un 28,77% de los votos (ONPE, 2002, ONPE, 2007).

La gestión de Rafael Santos tuvo un período de duración de siete años, desde el año 2007 hasta el año 2014. Se considera que este período político marcó diversos hitos en la implementación del Programa del Adulto Mayor. El hito más importante fue, sin duda, la llegada de Maria Elisabeth Anchante, como Coordinadora del Programa en el año 2007.

b) Segundo hito: La llegada de Maria Elisabeth Anchante, "Licha", a la Coordinación del Programa del Adulto Mayor

La posición que asumió Maria Elisabeth como Coordinadora de un programa social de naturaleza prestacional la ubica, desde nuestro modelo analítico, como una burócrata de ventanilla. Los burócratas de ventanilla, como se remarcó en el capítulo I, son quienes representan la puerta de entrada al Estado para la población y, por tanto, sus acciones definen en gran parte las políticas y servicios que se brinda a esos ciudadanos (Lipksy, 2010). Así, dado su rol estratégico, es fundamental entender sus decisiones y prácticas en el ejercicio de su cargo, pero también su trayectoria previa.

Desde la teoría de la burocracia de ventanilla se le presta insuficiente atención a la trayectoria de vida hacia atrás de los burócratas de ventanilla. Se indica que los funcionarios locales se ven, de cierta forma, “obligados” a desempeñarse en determinado ámbito, pues no cuentan con opciones alternativas (Lipsky, 1980). No obstante, conocer

la trayectoria social y profesional de los actores es importante porque permite comprender el conjunto de recursos adquiridos en términos de expertise individual, relacionada a la formación y acumulación de saberes y experiencias en un entorno determinado (Hassenteufel, 2008, p. 101).

Maria Elisabeth Anchante, o Licha, como prefirió ser llamada, tiene 54 años y se describe a sí misma como una vecina de antaño del distrito de Pueblo Libre, distrito que, según comenta, ha marcado su trayectoria de vida: “a pesar que en el año 2012 lo tuve que dejar por motivos económicos, todos mis afectos, amigos y amigas, se encuentran aquí (en Pueblo Libre)”. Para Licha, el distrito de Pueblo Libre terminó siendo su hogar, pues su círculo más íntimo siempre ha estado en el distrito.

Cuando se le preguntó a Licha, sobre las razones por las cuales decidió trabajar en el ámbito de los programas sociales distritales, Licha comentó que la principal influencia fue su madre, quien - antes que ella - participaba activamente en dicho ámbito:

Cuando era joven, veía como mi madre participaba en los comités directivos de los programas sociales distritales y, como era metiche, siempre opinaba sobre lo que sucedía. Cuando me preguntaron si es que podía ir a ayudar, no lo dudé y dije que sí (Licha, entrevista personal, 2015).

La participación voluntaria de Licha en el ámbito de los programas sociales al lado de su madre, le permitió tener un primer acercamiento a la gestión interna de dicho sector a nivel local y, de ese modo, contar con ciertos conocimientos técnicos en la materia. Esta acumulación de conocimiento previo, para autores como Subirats (2009), representa una especie de materia prima para las políticas públicas, debido a que proporciona fundamentos esenciales para la toma de decisiones. Su utilidad como recurso en la gestión pública, dependerá de la capacidad que tenga el funcionario de interpretarlos e integrarlos a su estrategia de acción pública (Hassenteufel, 2008).

Después de unos años de trabajar como apoyo de su madre en los programas sociales, Licha empezó su participación formal en el ámbito de la política social distrital en dos cargos: como Secretaria en el Programa de Comedores Populares, y como Tesorera del

Comité de Vaso de Leche del distrito de Pueblo Libre. Cuando se le consultó sobre dichas experiencias, remarcó la complejidad del cargo que asumió en el Comité del Vaso de Leche:

Como vi que las señoras no daban mucho dinero, les enseñé a ahorrar. Yo les llevaba bien las cuentas, y sabía cuánto debía cada quien y cuáles eran nuestros ahorros. Cuando me salí del Comité, les dejé 1200 soles de ahorro y les dejé esa tradición. Es difícil porque tienes que justificar cada sol que se gasta, a veces las personas son medio especiales, pero he tenido la satisfacción de que he podido dar en ese cargo más de lo que la gente esperaba (Licha, entrevista personal, 2015).

Licha releva que la complejidad de asumir la tesorería de un programa social recae en la desconfianza intrínseca que existe hacia las personas que gestionan los recursos económicos; pero también remarca que, gracias al aprendizaje acumulado, tanto al lado de su madre, como en otros espacios, pudo “acoplarse” con relativa facilidad y, al retirarse del cargo, pudo tener la satisfacción de haber realizado una labor adecuada. La propia satisfacción de Licha para con su gestión, le generó incentivos suficientes para seguir participando del ámbito.

Fue así que, cuando su madre decidió pensionarse como servidora civil del municipio y asistir como usuaria al Programa del Adulto Mayor, Licha decidió acompañarla:

Yo venía al PAM (Programa del Adulto Mayor) a apoyar a mi madre en algunos eventos en los que ella participaba. Por ejemplo, recuerdo que he venido a alguna actuación, y venía con mis hijas, nos sentábamos y aplaudíamos y todo. Ahora yo soy parte de esto. Y siento que ella me ha servido como un ejemplo a seguir porque ahora soy yo la que tiene que planificar todas las actividades del Programa (Licha, entrevista personal, 2015).

La relación que Licha establece inicialmente con el Programa del Adulto Mayor se sustentaba más en un vínculo familiar, pues es gracias a su madre que inicia su participación en el Programa. Ello ofrece dos elementos de análisis a considerar: (i) el primero evidencia que la experiencia familiar de Licha pudo incidir en su actuación y (ii) el segundo permite entender cómo es que, sobre la base de dicha experiencia, ella no solo pudo familiarizarse con la dinámica interna del Programa, sino también obtener un conocimiento previo respecto del público objetivo del Programa. El despliegue de ambos

elementos se podrá visualizar con mayor profundidad en el análisis de las prácticas que pone en marcha Licha, durante la implementación del Programa.

Además de conocer cómo es que Licha inicia su participación en el ámbito de los programas sociales, otra de las preguntas que se le realizó estuvo vinculada a su relación con el Alcalde Rafael Santos, a propósito de su selección como Coordinadora del Programa. Respecto a ello, Licha comentó que, a mediados del año 2006, empezó a participar de las actividades político- partidarias del, en ese entonces, candidato municipal Rafael Santos Normand, quien - como se señaló anteriormente, llegó a la Alcaldía en el año 2007:

Antes de trabajar en el Programa, yo manejaba el local de campaña del alcalde (Rafael Santos) en Pueblo Libre, veía los temas logísticos de la campaña e incluso revisaba los currículum para hacer la planilla pues. Fui, al inicio, como su jefa de recursos humanos informal. Yo tenía una gran amistad con el Alcalde desde hacía tiempo, tanto mi familia como yo siempre hemos sido del Partido Popular Cristiano. Apenas me enteré de su postulación, no dudé en apoyarlo (Licha, entrevista personal, 2015).

Lo anterior evidencia que Licha, durante su trayectoria previa, no solo se orientó a desempeñar roles técnicos, sino también políticos, al participar como colaboradora política del Alcalde durante la primera campaña política de Rafael Santos Normand en Pueblo Libre. Esta dimensión de la trayectoria previa de Licha se puede entender desde la definición de autores como Cadiou (2011), quienes señalan que los colaboradores políticos en la función pública son aquellos actores que combinan recursos heterogéneos como militancia partidaria, lealtad política y competencias técnicas con el objetivo de velar y proteger los intereses de los responsables políticos, así como ganarse su lugar en el entorno de los servicios públicos (2011, p. 76).

La importancia de conocer la participación política de Licha, antes de iniciar sus labores como Coordinadora del Programa, reside en que permite cuestionar la línea divisoria que, muchas veces, se plantea entre la dimensiones política y administrativa de la función pública (Pierre et ál, 2001). Por ello, desde la presente investigación, es especialmente relevante analizar tanto la dimensión administrativa de la actuación del Estado, como la dimensión política, la cual tiene un impacto considerable en el

comportamiento y decisiones de la administración pública (p. 182).

Como se ha evidenciado anteriormente, la trayectoria de Licha permite identificar ciertos factores que motivaron su decisión de participar del ámbito de los programas sociales en Pueblo Libre y, en específico, de la gestión municipal del Alcalde Rafael Santos, durante el período 2007-2014. Algunos de esos factores se vinculan a aspectos personales, relacionados a su historia familiar, tales como su familiaridad con el distrito y la influencia que ejerció su madre como directora de varios programas sociales del distrito; mientras que, otros factores se vinculan a la decisión de trabajar como colaboradora política del Alcalde. Estos factores permiten decir que Licha, a diferencia de la caracterización que realiza Lipsky (1980) de los burócratas de ventanilla, contaba con un perfil mixto que combinaba conocimiento vinculado al expertise técnico de la gestión local, pero también conocimiento de la dinámica político-partidaria.

Este primer acercamiento que se ha tenido a los principales hitos que marcaron el posterior desarrollo del Programa del Adulto Mayor, debe ser complementado con las narrativas de los actores sobre la implementación de este programa social, a fin de lograr conocer el entramado de percepciones, valoraciones, decisiones y prácticas que incidieron en la implementación del Programa. En ese sentido, en la siguiente sub sección se profundizará, a partir de la figura de las narrativas sobre los servicios públicos (Urrutia y Trivelli, 2018, p. 26), en las distintas experiencias de los actores involucrados en la implementación.

3.1.2. Explorando el Programa desde sus actores: una mirada a las narrativas sobre la implementación del Programa del Adulto Mayor

Para entender la implementación del Programa desde las narrativas de los actores se retoma la propuesta de Migdal (2004), quien entiende la relación Estado - personas como una configuración permeable y compleja. En contraposición a la imagen weberiana del Estado, que limita la concepción del Estado al de una entidad orientada al mantenimiento de los medios violentos para ejercer coerción sobre las personas, dicho autor remarca la necesidad de mirar al Estado como una entidad compleja, prestando mayor atención a las

interacciones, negociaciones o resistencias que surgen en su relación con la sociedad(p. 15). En concordancia con dicha propuesta, esta sección explorará, tanto las prácticas empleadas por la Coordinadora del Programa y la experiencia de los usuarios, como los vínculos que se construyeron entre ambos, durante la implementación.

a) Memorias de un gestor local: la experiencia de Licha al mando del Programa del Adulto Mayor

El ámbito de la administración y prestación de servicios es fundamental, pues permite entender cómo la acción sostenida de los funcionarios de primera línea (burócratas de ventanilla) le da forma a las intervenciones públicas, convirtiéndose en lo verdaderos hacedores de política informales (Cerna et. ál, 2017, p. 28). El trabajo de los burócratas de ventanilla puede ser caracterizado como un terreno denso (i) rodeado de diversas reglas y procedimientos; (ii) demarcado por jerarquías y relaciones entre entidades que, muchas veces, se contraponen entre sí y (iii) clientes, gerentes o colaboradores impredecibles. Todos estos factores caracterizan el entorno en el que se desenvuelven los burócratas de ventanilla (Maynard y Musheno, 2001, p. 08).

Pese a su complejo contexto, estos funcionarios cuentan con una posición estratégica en la provisión de bienes y servicios; por lo que es fundamental conocer cómo comprenden su contexto, y toman decisiones respecto a este (Ibid). Para comprender de manera más precisa el rol de Licha, como burócrata de ventanilla, se opta por retomar la narrativa ciudadano - agente, la cual - en lugar de centrarse en cómo los burócratas de ventanilla aplican las leyes, reglas y procedimientos - se centra en la capacidad de estos funcionarios para adaptarse al contexto y en la percepción que tienen de las personas a quienes estos prestan sus servicios (Maynard y Musheno, 2001, p. 9). Sobre la base de lo anteriormente señalado, en el presente acápite se busca explorar la experiencia de Licha, al mando del Programa del Adulto Mayor, a partir de dos elementos: (i) sus condiciones de trabajo y (ii) las decisiones prácticas que pone en marcha.

Las principales condiciones que caracterizan la labor de los burócratas de ventanilla,

según la teoría de Lipsky (1980), son los recursos limitados para el desarrollo de sus funciones, objetivos poco claros y aumento constante de la demanda por el servicio. Debido a ambas condiciones, los burócratas de ventanilla siempre se enfrentarán al dilema de la demanda versus la oferta, en el sentido de que existe una evidente tensión entre el ideal de la prestación del servicio y las condiciones reales de ejecución (Salej y Ardila, 2016, p. 122). En el caso de Licha, como se observará a continuación, son tres las principales condiciones que marcaron su contexto: (i) la inestabilidad laboral inicial en el cargo, (ii) la insuficiente demanda por los servicios del PAM e (iii) incertidumbre sobre la asignación presupuestal.

Con el inicio de la gestión de Rafael Santos en el municipio de Pueblo Libre en el 2007, se produce el nombramiento de Licha como Asistente en el PAM. Al consultarle a Licha sobre dicho nombramiento, no dio mayores detalles; pero sí remarcó que, en dicho período, se vivieron momentos de inestabilidad laboral:

Mi inicio como Coordinadora no ha sido fácil. Por el contrario, un día me llegaron a botar del municipio cuando recién entré, por un recorte de personal. Pero le pedí a mi esposo que lo llamara a Rafael (Santos) porque había bastante amistad con el alcalde. Cuando el alcalde se enteró, le dijo a mí esposo: No sé qué vamos a hacer acá, todavía hay muchos carros por empujar y ella está aquí para apoyar, no se va a ningún lado por ningún motivo. Allí ya se formaliza el asunto pues de mi encargatura del PAM. Para mí fue todo un reto, me dije: dios mío ayúdame, porque era otro público objetivo el de los adultos mayores, pero llegué al Programa, y para buena suerte de los usuarios (Licha, entrevista personal, 2015).

Del testimonio de Licha se desprenden tres aspectos concretos: (i) la alta volatilidad existente en el cargo de los burócratas de ventanilla (Cerna et. ál, 2017, p. 40) y (ii) la importancia que ejerció su vínculo con el Alcalde para garantizarle estabilidad laboral al interior del municipio y su percepción sobre su rol. En algunos casos, cuando se analiza a la burocracia, se remarca como una de sus ventajas el carácter apolítico de su funcionamiento. Así, se indica que, al estar formalmente divorciados de las fuerzas políticas, no se ven aquejadas por las presiones partidarias o por los reclamos directos de los votantes (Pierre et ál, 2001, p. 235). Lo cierto es que, en el caso de Licha, justamente su trayectoria política y cercanía con el Alcalde es lo que termina favoreciendo su

encargatura.

Gracias al apoyo político del Alcalde, materializado en la garantía de cierta estabilidad laboral para el desarrollo de sus funciones, Licha se desempeña como Asistente del PAM hasta julio de 2007 y, posteriormente, el 28 de agosto de 2007, los miembros del Comité Especial Permanente para Contratación de Servicios No Personales de la Municipalidad de Pueblo Libre, le otorgan la buena pro de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 186-2007-MPL para su contratación como Promotora del PAM. La llegada de Licha al PAM muestra cómo es que, en la dinámica de las políticas sociales a nivel local, se puede llegar a acumular un conjunto de experiencias y contactos que, de llegar la oportunidad, pueden constituirse en el activo más valioso para acceder y/o permanecer en una determinada posición.

Otro aspecto a desprenderse de lo que comenta Licha se vincula con la valoración que realiza ella misma de su rol como burócrata de ventanilla, cuando señala que “llegó al PAM para buena suerte de los usuarios”. Autores como Maynard y Musheno(2001) relevan que, muchas veces, los burócratas de ventanilla tratan de presentarse a sí mismos como los profesionales que saben qué es lo mejor para los usuarios(2001, p. 88). Esta valoración de Licha sobre sí misma se expresa, como se verá posteriormente, en las decisiones y prácticas que adopta en el marco de su discrecionalidad.

Ya en el cargo de Coordinadora del PAM, Licha cuenta que la primera dificultad que enfrentó fue la insuficiente cantidad de participantes en las actividades del Programa:

Las primeras dificultades que encontramos es que no teníamos mucho público. Habían como 300 inscritos, pero no había esa cantidad de usuarios en los talleres, a lo mucho ochenta (80) usuarios inscritos, de los cuales cuarenta (40) se fueron y empezamos con escasos cuarenta, cincuenta participantes. Tampoco había muchos talleres, solo había unos cuatro talleres aquí que eran tejidos, gimnasia, el taller de inglés y el taller de aeróbicos (Licha, entrevista personal, 2015).

Como se ha visto anteriormente, desde la teoría de Lipsky (1980), el principal dilema con el que se encuentran los burócratas de ventanilla es con el aumento constante de la demanda; lo que no necesariamente se observa en los inicios del Programa. La principal

preocupación de Licha era no contar con participantes para los talleres, y se cree que dicha situación se podría vincular al cambio de gestión municipal entre Ángel Tacchino (1999-2006) y Rafael Santos (2007-2014).

El primer aspecto que puede ayudar a explicar la variabilidad de la demanda se relaciona con la naturaleza prestacional del programa del adulto mayor. A diferencia de otros programas sociales, como los de transferencias monetarias, el PAM demanda necesariamente una interacción cara a cara entre el proveedor del servicio y quien lo recibe (Subirats, 2008). Ello tiene una implicancia importante para el público objetivo de los adultos mayores:

Los adultos mayores se compenetran y encariñan bastante con las personas. Es diferente de otros públicos. Para ellos, Ansyonett (la anterior coordinadora) era su diosa. El arraigo que existía entre los usuarios y la Coordinadora era tan fuerte, que las usuarias que se quedaron crearon una atmósfera negativa para la nueva gestión (Licha, entrevista personal, 2015).

En el caso de los usuarios del Programa, ya existía un vínculo interpersonal con la Coordinadora anterior, señora Ansyonett (2004-2006); por lo que el cambio de Coordinadora generó un impacto importante en los usuarios, pero también en Licha, quien reconoce la “existencia de una atmósfera negativa”. Como se observa, a diferencia de otros programas sociales como Pensión 65, donde la valoración que realiza el usuario se ve moldeada por la oportunidad de la transferencia monetaria (Cerna et. ál, 2017, p. 169); en el caso del PAM, lo que más se valora es el vínculo existente entre el usuario y el Coordinador. Este factor será una constante durante el desarrollo del PAM.

Además de la preocupación por la insuficiente cantidad de participantes en las actividades del PAM, Licha también enfrentó dificultades asociadas al manejo presupuestal del Programa. En sus palabras cuenta que:

Yo nunca supe cuál fue el presupuesto para el PAM. Todas las gerencias manejan en un 100% la partida de sus programas. Eso no lo hacían público porque lo que hacían era redistribuir el dinero de los programas en lo que necesitaba la gerencia. Las dificultades normalmente se presentaban en los últimos meses del año porque el presupuesto ya no llegaba. Nosotros realizábamos requerimientos formales a la Gerencia de Desarrollo

Social y DEMUNA, pero estos se registran, comunican y encajonan porque la Gerencia no respondía (Licha, entrevista personal, 2015).

Lo anterior revela dos aspectos: (i) la incertidumbre respecto del presupuesto a la cual están expuestos los burócratas de ventanilla, (ii) mecanismos de asignación de presupuesto poco transparentes y (iii) una relación formal poco fructífera entre la Gerencia de Desarrollo Social y Demuna y los programas sociales distritales. Esta situación pareciera ser una constante en las burocracias de ventanilla de los programas sociales peruanos. En un estudio sobre las burocracias de ventanilla en Juntos y Pensión 65, las condiciones institucionales del trabajo de los burócratas de ventanilla en el ámbito local son, casi en general, un presupuesto reducido, ausencia de una carrera meritocrática, roles pocos claros y cierta presión política por parte de las autoridades (Cerna et. ál, 2017, p. 83).

Dado el rol discrecional que Licha le atribuye a la Gerencia en el proceso de asignación presupuestal a los programas sociales, se consideró importante conocer - desde la Gerencia - este proceso de gestión. Para ello, se contactó con Igor Camacho, quien se desempeñó como Gerente de Desarrollo Social y Demuna de la Municipalidad de Pueblo Libre, durante el período 2011-2014. A continuación se muestra la explicación que hizo llegar respecto de la asignación presupuestal:

Cada una de las diferentes Gerencias de Línea genera su presupuesto a partir de las actividades del Plan Operativo y cada uno de los programas hacía este ejercicio. Nosotros como Órgano de Línea presentábamos un presupuesto anual obviamente ideal para el conjunto de programas sociales, pero – al interno – cada uno tiene su presupuesto. La dinámica es perversa en el sentido de que: tú quieres cumplir con un Plan Operativo, pero no necesariamente te los van a facilitar. Y eso tiene que ver con un tema de voluntad política (Igor Camacho, entrevista personal, 2016)

De lo que comentó Igor Camacho, aún no queda muy claro cómo es que se decidía asignar el presupuesto a los programas sociales municipales. No obstante, tanto Licha como Igor Camacho remarcan que la voluntad política del Alcalde juega un rol esencial en la asignación de recursos, aunque esta práctica quede a discrecionalidad de la Gerencia.

Así, como lo indican ciertos estudios de caso (Cerna et. ál, 2017), y la propia teoría de Lipsky (1980), la incertidumbre respecto a los recursos, en algunos casos, se vincula a presiones de tipo político que no necesariamente apoyan la asignación de los recursos, incluso si ello significa mejorar la calidad del servicio brindado en las burocracias de ventanilla (1980, p. 37).

La incertidumbre respecto de los recursos parece tener vinculación con una problemática más amplia, que no necesariamente se presenta solo en este estudio de caso. Según la funcionaria Elba Espinoza, Directora de la Dirección de Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables(MIMP)(2013-2016), existen muchas dificultades para precisar el presupuesto que cada Municipalidad le asigna a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor(CIAM):

No se sabe cuánto es el presupuesto que manejan los Gobiernos Locales (GL) para la temática de los adultos mayores porque el gasto no se ha independizado y por eso nosotros (MIMP) todavía no podemos cuantificar cuánto es lo que invierte el Estado en personas adultas mayores. Los gestores locales no saben cuánto es lo que se les asigna porque el presupuesto se asigna a la meta de la Gerencia de Desarrollo Social y el MEF no permite desagregar por temática. Y queda a la discrecionalidad del Gerente. No hay un criterio técnico que te permita decir cuánto se le tiene que dar a cada uno (Elba Espinoza, entrevista personal, 2016).

Como señala Elba Espinoza, desde el rector nacional de las políticas para las PAM también se presenta mucha incertidumbre respecto de la asignación presupuestal a los CIAM distritales, lo cual puede llevar a prácticas poco transparentes a nivel local. Esta problemática se podría vincular, tentativamente, a la forma cómo se ha producido la descentralización en el Perú. Un estudio de la Contraloría General de la República (CGR), señala que, durante el proceso de descentralización, a los gobiernos locales se les asignaron responsabilidades en materia de desarrollo social. No obstante, dicho ejercicio no estuvo acompañado de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos vinculados a su implementación y funcionamiento, lo cual a su vez ha ocasionado que dicho nivel de gobierno enfrente serias limitaciones (CGR, 2014, p. 81). De ello se desprende que la problemática presente en el PAM podría ser común a gran parte de

dichos programas en el Perú.

A modo de recapitulación, se ha observado que son tres las principales condiciones que tuvo que enfrentar Licha como Coordinadora del PAM: (i) la inestabilidad laboral en el cargo, la cual fue sorteada gracias a su cercanía con el Alcalde Rafael Santos; (ii) la insuficiente demanda por los servicios del PAM, debido al cambio de gestión municipal y (iii) la incertidumbre respecto de la asignación presupuestal, la cual dependía, tanto de la voluntad política del Alcalde de turno, como de la discrecionalidad de la Gerencia de Desarrollo Social y Demuna. Habiendo revisado dichas condiciones, el análisis se orientará a conocer cuáles fueron las decisiones y prácticas que Licha pone en marcha para implementar el PAM. Se considera, pues, que la experiencia y concepción del Estado dependen en gran medida de lo que realizan los burócratas de ventanilla a escala micro (Lipsky, 2010, p. 27).

Entender la toma de decisiones de los burócratas de ventanilla es fundamental para entender el curso de las políticas públicas (Keiser, 2003, p. 3). En ese sentido, para analizar las decisiones y prácticas de Licha se tomará como referencia el estudio que realiza Maynard et. ál (2003), sobre las historias de los burócratas de ventanilla, en la medida en que dicho estudio, en lugar de enfocarse en las rutinas operacionales de los burócratas de ventanilla, se concentra en el uso de su discrecionalidad y en la capacidad que estos tienen para adaptarse a leyes, reglas y procedimientos. De esa manera, el foco de atención se traslada del aspecto procedimental de la aplicación de las leyes a la toma de decisiones por parte de estos funcionarios, quien son - dentro de su campo de acción - los verdaderos tomadores de decisión sobre la puesta en marcha de una política pública (Maynard, 2003, p. 11).

Como se evidenció en el capítulo sobre el marco teórico, las burocracias de ventanilla tienden a orientar su comportamiento a la reducción de la complejidad para la prestación del servicio (Salej et. ál, 2016). Por una parte, desarrollan rutinas orientadas a la limitación de la demanda y al racionamiento de los recursos. Entre los mecanismos que emplean para ello se encuentran la provisión o restricción de la información sobre el servicio, la creación de listas de espera y asignación de costos en tiempo y dinero a las personas. Por otra parte, buscan simplificar su interacción con las personas; para lo cual

emplean mecanismos como el aislamiento de los ciudadanos entre sí, la dispersión de las personas para que no encuentren el servicio y la racionalización de la brecha entre el ideal del servicio y la provisión real del mismo (Ibid).

En el caso de Licha, las decisiones y prácticas que emplea difieren, en algunos extremos, del marco analítico precitado. Si bien tuvo que enfrentar dificultades asociadas a la incertidumbre sobre la asignación presupuestal al PAM y experimentó períodos de inestabilidad laboral, en su entorno se presentaron condiciones que trascienden la caracterización que realiza la teoría de Lipsky (1980). Por una parte, su relación de cercanía con el Alcalde, gracias a su militancia en Unidad Nacional, cuestiona la idea de la burocracia de ventanilla como un cuerpo apolítico. Por otra, la insuficiente demanda que existía por los servicios del PAM, re plantea el dilema demanda vs oferta de la teoría precitada, pues - al no tener participantes suficientes - no tendría una demanda que limitar, sino que tendría - más bien - que crearla.

Son estas condiciones las que moldean las decisiones y prácticas de Licha como Coordinadora del Programa del Adulto Mayor, durante el período 2007-2014. Sobre la base de dichas condiciones, Licha adopta dos principales prácticas para gestionar el PAM: la flexibilización de los requisitos de acceso al PAM y (ii) la ampliación de la oferta de servicios, referida a los talleres, paseos recreativos y eventos conmemorativos. A través del análisis de dichas prácticas, se busca exponer las prácticas informales a través de las cuales Licha logró “negociar” la gestión del Programa (Brodkin, 2011, p. 2).

La primera práctica que pone en marcha Licha para hacer frente a la insuficiente cantidad de participantes en el Programa del Adulto Mayor fue la flexibilización de los requisitos para ingresar al PAM:

Yo entré con la idea de recibir a quien sea, por más que la política es que se atiende al vecino. Yo me tomé la potestad de recoger a personas de todos los distritos porque no me parecía justo cerrarle las puertas del PAM al resto de adultos mayores. Lo que hacíamos era conseguirnos un recibo de luz de otra persona y poner la excusa de que, por la edad, no cambia su DNI. Así nos las ingeniábamos porque han venido hasta personas de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres y Villa El Salvador (Licha, entrevista personal, 2015).

La decisión de ampliar la demanda en una burocracia de ventanilla también se ha presentado en el estudio de caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte, en Brasil, donde los burócratas de ventanilla recurren a un conjunto de prácticas no previstas por la teoría de Lipsky (1980). En el caso precitado, los funcionarios locales tomaron la decisión de expandir el alcance del Programa, a efectos de incluir a familias que enfrentaban un inminente riesgo de sufrir algún desastre natural (Salej, 2016, p. 6). En el caso de la decisión que toma Licha para ampliar la demanda se revelan tres aspectos: (i) Licha contaba con discrecionalidad para decidir el alcance del PAM, (ii) ella tomó dicha decisión sobre la base de una valoración propia respecto de lo que le parecía “justo” en términos de acceso y (iii) se empleaba como excusa la no renovación del DNI, por la edad, para justificar la presencia de usuarios de otros distritos.

La valoración que realiza Licha sobre el acceso al Programa del Adulto Mayor revela el carácter estratégico que tienen los burócratas de ventanilla en la prestación de servicios a nivel local (Lipsky, 1980). También revela que los burócratas de ventanilla no necesariamente se limitan al cumplimiento de los procedimientos y reglas, sino que - más bien - los reinterpretan para cumplir con sus objetivos (Maynard y Musheno, 2001) que, en el caso de Licha, era contar con mayor cantidad de participantes. Esta actuación - alejada de los parámetros de Lipsky (1980) sobre la racionalidad de estos funcionarios - se entiende, en la medida en que el margen de acción que tuvo Licha le permitió promover sus propios valores, ideas e intereses (Berthelot, 1999 p. 80, citado por Subirats, 2008. p. 52).

Para conocer el resultado que tuvo la flexibilización de requisitos para acceder al PAM, se deben conocer también otras prácticas empleadas por Licha, tales como la ampliación de la oferta de servicios, referida a los talleres, paseos recreativos y eventos conmemorativos.

Además de las preocupaciones respecto de la insuficiente cantidad de participantes en los inicios de su gestión, Licha también encontró que no contaba con suficientes talleres en el Programa:

Cuando yo llegué al PAM solo se contaba con cuatro talleres, los cuales eran tejido, inglés, aeróbicos y gimnasia. Por ello, la prioridad principal fue incrementar el número

de talleres (Licha, entrevista personal, 2015).

Para revertir dicha situación, se identificó que, tanto Licha como los primeros usuarios, recurrieron a una práctica no escrita, pero muy conocida en la administración pública: la recurrencia a la red de contactos. Es muy común que se recurra desde las burocracias de ventanilla a prácticas no escritas para sortear desafíos que, de abordarse por canales formales, podrían entraparse (Cerna et. ál, 2017). Para conocer estas prácticas no solo se contactó con Licha, sino también con los usuarios más antiguos y profesores, algunos de los cuales compartieron sus testimonios.

La señora Rosario Castillo (87 años), una de las vecinas que vio desde sus inicios el desarrollo del PAM, nos hace retroceder unos años en el tiempo para conocer cómo es que surgió el primer taller del PAM: tejido. En aquella época, aún no estaba Licha (2007-2014), sino la señora Ansyonett, primera coordinadora del PAM (2004-2006):

Yo, como curioseando, me vengo a dar una vuelta por el PAM porque quedaba a dos casas de mi casa. Ese día entré y me encontré con una amiga mía que había conocido en una asociación parroquial del distrito: Ansionett. Ella me comentó que estaban construyendo el Programa del Adulto Mayor y ella iba a ser la coordinadora, pero necesitaba ayuda. Entonces le comenté que yo le podía brindar mi apoyo brindando gratuitamente el taller de tejido los días viernes y jueves de 10pm a 12pm. Hasta el día de hoy sigo aquí (Rosario Castillo, entrevista personal, 2016).

De lo señalado por la profesora Rosario se evidencia, por una parte, que el taller de tejido surgió sobre la base de un esfuerzo colectivo sustentado en la red de contactos que la primera Coordinadora cultivó en el distrito de Pueblo Libre. Dicho esfuerzo les ha permitido a vecinos con cierta formación profesional como la profesora Rosario compartir sus conocimientos a sus pares y/o a otros adultos mayores. Por otra parte, se desprende que el Programa del Adulto Mayor cuenta con talleres que no necesariamente son presupuestados por el Municipio, sino que más bien se sostienen por la iniciativa individual (y, sin fines de lucro) de los profesores.

La recurrencia a la red de contactos de usuarias y vecinos para atraer a más profesores al PAM fue una práctica frecuente empleada por Licha. Así, la burócrata reconoce que, gracias a los propios profesores y usuarios, se pudo lograr atraer a más profesores para el

dictado de los talleres:

Antes de irse con el cambio de gestión, había algunos profesores que se comunicaron conmigo para indicarme que no seguirían por motivos de tiempo, como la de marinera, pero me dejaron recomendaciones de profesores que enseñaran lo mismo y pudieran suplir su lugar. Así, entre una que otra llamada y coordinación con el Municipio, fuimos sumando más profesores al Programa (Licha, entrevista personal, 2015).

Lo que se evidencia de lo anterior es que la Coordinadora, gracias a las recomendaciones de los profesores, accedió a los contactos necesarios para poder darle continuidad a algunos talleres que se iban a dejar de dictar, con el cambio de gestión. Dicha información se constituyó en una especie de materia prima (Subirats, 2008), que le facilitó a la Coordinación contar con elementos esenciales para la toma de decisiones sobre los talleres. Así, en un inicio, los profesores que ya habían dictado en el Programa se constituyeron vehículo para atraer, a su vez, a más interesados en dictar en los talleres.

El testimonio del profesor Franklin Moreno, de Danzas Típicas, ilustra la importancia que adquirió esta “red de recomendaciones informal” para hacer efectiva la llegada de los profesores al PAM:

Acá enseñaba una amiga y ella me recomendó porque ella no tenía tiempo. Entonces yo vine y conversé con la encargada, le expuse como era mi trabajo y ella me dijo que está bien, que yo venía bien recomendado. Entonces comencé a trabajar. Acá tengo ya desde aproximadamente el 2008(seis años), pero con adulto mayor ya tengo algo de 10 años. Cuando empecé acá, ya tenía la experiencia, no se me hizo difícil (Franklin Moreno, entrevista personal, 2013).

En el caso más típico de un programa social sin personal para la prestación de servicios, podría pensarse que sería más coherente iniciar procesos de contratación formales de acuerdo al marco normativo. No obstante, la recurrencia a la red de contactos de los profesores antiguos del PAM por parte de Licha para conseguir más profesores, nos demuestra que las decisiones y prácticas de los burócratas de ventanilla en el Estado se encuentran lejos de la imagen predecible que se le atribuye a su comportamiento desde la teoría de Lipksy (1980). En efecto, dicha práctica resulta difícil de entender si se parte por concebir al Estado como un ente monolítico que tiene una única e inequívoca orientación en el desarrollo de sus intervenciones, pues invisibiliza el conjunto de prácticas y relaciones que le dan sentido a la construcción de la acción pública (Cerna et. ál, 2017). En contraste con esta mirada, sería más útil analizar al Estado desde las interrelaciones que se construyen entre diversos actores para producir las intervenciones públicas, las cuales permiten llevar a cabo la política pública (Ibid).

Para Licha, tanto la flexibilización de los requisitos de acceso al Programa, como la recurrencia a la red de contactos de los profesores, generaron resultados concretos en el aumento de la demanda por parte de los servicios del Programa:

Nosotros lo conseguimos, había personas de la zona 1, 2, 6, así como de otros distritos. A usuarios de distritos de mayor lejanía, les insistíamos que exploten lo que sus distritos les ofrece, pero los usuarios nos decían que el PAM de PL tenía lo que en sus distritos no encontraban. A mediados de junio- julio de 2008, ya tenía cerca de 100 personas. Osea, al ver que se incrementaban poco a poco los talleres, nos contentamos. El taller más demandado fue, desde un inicio, ¡Tai Chi! Hay veinticinco participantes y a veces hasta más que ya están un poquito apiñados pero ellos felices. Después del Tai chi tenemos la gimnasia que también tiene buen número de participantes, y el taller de tejido. El éxito fue inmediato (Licha, entrevista personal, 2015).

De manera similar al estudio que realiza Ramos Bonilla (2014) sobre el Centro del Adulto Mayor de Villa María del Triunfo, en el caso del PAM de Pueblo Libre los talleres también eran fundamentales porque eran algunos de los principales espacios donde se repetían mensajes sobre “la forma adecuada de vivir la vejez”; es decir, contienen una fuerte carga discursiva que da sentido a las acciones que se realiza en estos espacios. Por esta razón, los talleres son una de las actividades más valoradas por los implementadores y se buscaba que la mayor cantidad de usuarios accedan a ellos, ya que, sólo a partir del

ejercicio de estas actividades, las PAM se “transformarían” y adoptarían estos estilos de vida “positivos” que les ofrecen (Ramos Bonilla, 2014, p. 235).

En adición a ello, lo que se observa también es que el principal indicador de éxito para Licha era el aumento de participantes en los talleres; lo cual, es lógico dado que su principal preocupación era la insuficiente demanda por los servicios del PAM al inicio de su gestión. En este punto, la discrecionalidad con la que contó puede ser entendida como un factor positivo, en la medida en que le permitió tomar decisiones acertadas para alcanzar su objetivo (aumentar la demanda). No obstante ello, también existió una mirada complementaria respecto al “éxito” del PAM, desde la Gerencia de Desarrollo Social y Demuna(GDSD) de Pueblo Libre. Igor Camacho (2011-2014) nos compartió su percepción respecto a ello:

A Licha le dijimos: Ok, en el papel son como mil inscritas, pero ¿cuánto es tu grupo poblacional participante? Y ¿cuántos más han accedido a algún tipo de beneficio?, ¿cuál es el impacto como Gobierno Local al dar algún tipo de servicio específico?(Igor Camacho, entrevista personal, 2016)

Como se observa, Igor no necesariamente se postuló en contra de las prácticas de Licha para aumentar la demanda; pero sí realiza un mayor énfasis en la necesidad de equilibrar la ampliación de la cobertura del PAM y aumentar la calidad del servicio. La diferencia al entender el “éxito” del PAM puede residir en que los burócratas de ventanilla y los gerentes tienen, usualmente, orientaciones distintas respecto del objetivo de la política pública (Lipksy, 1980). Mientras que a los gerentes les preocupa orientar el curso de un programa a la consecución de resultados; lo que le preocupa a un funcionario en su día a día es cómo resolver los problemas que se les presentan para efectuar su labor cotidiana (1980, p. 19). Cabe señalar que, pese a las diferentes orientaciones de rol, desde la literatura se reconoce que, en algunos casos, los gerentes pueden aceptar tácitamente los atajos y distorsiones de política desarrollados al nivel de las burocracias de ventanilla como soluciones necesarias (Evans y Harris, 2004, p. 8).

Además de las prácticas anteriormente descritas (flexibilización de requisitos de acceso y recurrencia a red de contactos para atraer a más profesores a los talleres), Licha también puso en marcha otras medidas, tales como: la organización de eventos conmemorativos en la “Casa de la Juventud Avanzada” y paseos fuera de Lima. Ambas decisiones,

tomadas por la gestora local en el marco de su discrecionalidad, tiene que ver con que, muchas veces, los servidores civiles, con el tiempo, se vuelven expertos en sus áreas de política, y desarrollan ideas acerca de cómo la política pública puede hacerse mejor. Este comportamiento evidencia que no siempre las burocracias de ventanilla se interesan solo en la preservación de las políticas existentes, sino también en la imposición de nuevas prioridades de política pública (Pierre et ál, 2001, p. 222).

Para Licha, la realización de eventos conmemorativos era, claramente, una práctica importante para posicionar al PAM de Pueblo Libre como una opción atractiva para los adultos mayores del distrito.

Desde que yo estoy acá, todos los años hemos celebrado el día de la madre, del padre, reina de la primavera, día de la canción criolla, día del adulto mayor, navidad y clausura de talleres, eso nunca podía faltar, como sea, lo hacíamos (Licha, entrevista personal, 2015).

Para conocer con mayor profundidad cómo se llevaban a cabo estos agasajos dentro del PAM, se realizó observación participante en los principales eventos realizados durante los dos (2) últimos años de la gestión de Licha en el Programa del Adulto Mayor. En todo momento, se contó con el apoyo de Licha, quien me dejó formar parte de las actividades del Programa. Lo valioso de esta metodología fue que permitió conocer las actitudes y el comportamiento de cada uno de los actores que formaron parte de las actividades del Programa y, de ese modo, adentrarme en su dinámica. A continuación se describe una de las experiencias que formaron parte del trabajo de campo realizado.

El día jueves 13 de junio del 2013 se llevó a cabo una visita de campo a la “Casa de la Juventud Avanzada”. Se podía escuchar música a una cuadra de distancia. Provenía del interior del local; sin embargo, la Coordinadora no se encontraba allí. Por tanto, se le consultó al joven que estaba trabajando de serenazgo, quien indicó que Licha había salido a comprar, pero que ya estaba por volver. Habrían pasado unos minutos apenas, cuando se escucha la voz de Licha. Ella estaba acompañada de Francesca, su Asistente, a quien se le conocía por primera vez en dicha oportunidad.

Se pudo notar que estaban bajando de un auto blanco y pequeño que tenía estampado en la puerta el nombre de la Municipalidad de Pueblo Libre. Tanto la Coordinadora como su Asistente, traían bolsas del Supermercado Tottus. Cuando se percató de mi presencia,

Licha comentó “No sabía que vendrías, me has cogido de sorpresa”. Luego, le solicité si le podría ayudar en algo, y me pidió que le apoyara en la envoltura de los regalos para los usuarios:

Figura 4: Evento conmemorativo por el Día del Padre- Programa de Adulto Mayor



Foto tomada el 13 de junio de 2013. Fuente: Oficina de Proyección Social y Responsabilidad Social Universitaria (RSU) de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM).

Ya habían llegado varios usuarios, así que Licha pidió que se juntara la puerta de su Oficina para que no se pudiera ver desde afuera los regalos que serían sorteados. Desde ese momento, puse manos a la obra: acomodé las bolsas, envolví los regalos que se iban a sortear entre los padres participantes del evento, pegué los números correspondientes por regalo, servimos (Francesca, su Asistente y yo) las gaseosas en los vasos descartables, ubicando los bocaditos en las bandejas, entre otras actividades. Durante ese lapso de tiempo, Licha aprovechó en comentar cómo se habían organizado para el evento:

Un día antes hemos pedido una pequeña colaboración para el evento, la idea era que los usuarios colaboren con S/. 1.50 soles cada uno para reunir los fondos y comprar los bocaditos (Licha, entrevista personal, 2013)

En primer lugar, de lo anterior se desprende que Licha recurrió a la colaboración de los usuarios del PAM para costear el evento. En este punto, la relación entre Licha y los usuarios se distancia del tipo establecido por Lipksy, para quien dicha relación constituye una transacción jerárquica e impersonal, y pasa a asemejarse a un vínculo colaborativo que concibe a las personas como parte de la co- creación de políticas públicas (Bryson, 2014). Muchas veces, en un contexto en el que los gobiernos, de cualquier nivel, enfrentan

cada vez más presiones financieras, se hace necesario comprometer a quienes reciben el servicio, a fin de mejorar la provisión del mismo (Bason, 2013). Así, el curso del proceso de implementación no depende exclusivamente de las decisiones de diseño del programa ni de las acciones y decisiones de los operadores, sino también de lo que usuarios y proveedores hacen durante la experiencia de co - producción del servicio (Cortázar, 2007, p. 36).

Si bien Licha contaba con el apoyo de los usuarios en la recolección de fondos para los eventos, no todos tenían la misma predisposición para con este fin:

Parece mentira pero, si bien hay personas que sí colaboran y creen en nuestro trabajo, hay otras que no. Los adultos mayores también es un público complicado porque siempre hay rumores de que te agarras la plata, te la llevas. Tenemos la mente de que el que maneja algo, siempre va a ganar provecho (Licha, entrevista personal, 2013)

La falta de confianza en las burocracias de ventanilla ha sido estudiada por Peeters y Jiménez (2018), quienes realizan un estudio sobre los mecanismos y las cargas administrativas en México. Una de las conclusiones de dicho estudio se vincula con la relación entre la labor de la burocracia de ventanilla y la confianza en el Estado. Así, sostienen que en una burocracia de alta confianza, como la que existe en países del norte y occidente de Europa, los ciudadanos pueden esperar tener acceso a lo que merecen a través de un proceso suficiente justo y eficiente. Este tipo de burocracia ayuda a nivelar la cancha en el plano social debido a que trata a cada ciudadano de manera justa y equitativa. En contraste, una burocracia de baja confianza, como aquella que aún caracteriza a los países latinos, convierte la interacción ciudadano - Estado en un asunto altamente impredecible, ocasionando que el ciudadano evite, entre otros, el contacto con la burocracia o resignarse al trato que recibe por parte de ella(2018, p. 40).

En el caso de Licha, la poca confianza que despertó dicha práctica en algunos usuarios ocasionó que estos no colaboren con el costeo de los eventos conmemorativos del PAM. Por ello, debido a la contingencia, de poder recaudar o no el dinero suficiente para los eventos conmemorativos, Licha cuenta que , muchas veces, ha tenido que recurrir a medios personales para conseguir recursos:

El usuario del programa no sabe, muchas veces, de dónde conseguimos los regalitos que se obsequian en las celebraciones que se realizan y, creo yo, es mejor no decirles que hay ciertas dificultades económicas porque lo importante es que sientan que es para ellos. Cuando es, por ejemplo, aniversario del Programa, nos la ingeniamos para conseguir cosas útiles. Como mi esposo es chofer del municipio (en referencia al Sr. Carlos Segura), ya él me trasladaba para hacer las compras e, incluso, yo me iba al depósito de la Municipalidad de Pueblo Libre a recolectar lapiceros, tomatodos, calculadoras, loncheras de marcianos y allí encontraba algunas cosas para regalarle al usuario. A veces cuando no alcanzaba ni con eso, yo ponía de mi dinero. Acá todos sumamos (Licha, entrevista personal, 2013).

El comportamiento de Licha evidencia que los burócratas de ventanillas auto regulan su actuación, más allá de las normas de servicio público, lo cual los lleva a basar su accionar en función de sus preferencias (Maynard y Musheno, 2001, p. 248). Esta auto regulación, producto de la autonomía con la cuentan para desempeñar sus funciones, permite que en su día a día puedan actuar sobre la base de sus juicios morales, los cuales se basan en su conocimiento personal y en su interacción con los clientes. Esto quiere decir que sus acciones terminan siendo guiadas por normas y creencias personales, más que por procedimientos (Maynard y Musheno, 2001; Meyers y Vorsanger, 2003, p. 249). Por ello es que (i) para Licha la entrega de regalos a los usuarios era un componente central en los eventos conmemorativos y, dada la importancia que ella le atribuía a esta práctica, (ii) asumió un liderazgo personal para con el PAM, lo cual la llevó a comprometer sus propios recursos económicos para costear los “regalos” a los usuarios.

Para Licha, esta práctica funciona como una estrategia para posicionar al PAM, no solo frente a los vecinos, sino también frente a otros programas sociales del Municipio:

A diferencia de otras ocasiones, en donde los demás programas contaban con más fondos para agasajar a sus usuarios, el Programa del Adulto Mayor ha logrado entregar más regalos (Licha, entrevista personal, 2013).

En el caso que se presenta, al no haber mucha claridad y certeza respecto de la asignación presupuestal para cada programa social, los gestores debían buscar también otras fuentes de ingreso para cumplir con las actividades programadas, aún si esto pueda

ser percibido como una “competencia” entre programas sociales del mismo municipio. Por ejemplo, en este caso, Licha tomó la iniciativa de involucrar a los usuarios en el costeo de las actividades del Programa e, incluso, asumieron parte del costo asociado a la implementación de estas. Para ella, el PAM se encontraba en una mejor posición relativa respecto de los demás programas sociales del Municipio, al ser el Programa que había logrado entregar más regalos a los usuarios. Algunos autores señalan que, la competición entre burocracias, tal y como se presenta en las empresas del sector privado, puede ser una fuerza positiva para promover la innovación y autonomía. No obstante, también puede promover la competencia entre políticas públicas y, por tanto, permite que algunas organizaciones florezcan y otras perezcan (Pierre et ál, 2001, p. 226).

Lo cierto es que, además de su compromiso personal con el PAM, y de la participación de los usuarios del Programa, Licha reconoce que también se le hizo necesario recurrir a dos recursos para sortear la preocupación por el costeo de las actividades del PAM: (i) el conocimiento acumulado sobre la gestión municipal y (ii) su cercanía con el Alcalde Rafael Santos:

Yo sabía cómo funcionaba el municipio, sabía en qué mes había plata, en qué mes no y sabía qué pedidos hacer en función de la demanda. Por ejemplo, en un inicio, cuando planificábamos eventos para conmemorar el día de la madre (que se celebraba normalmente el 9 de mayo de cada año), realizábamos requerimientos formales a la Gerencia de Desarrollo Social y DEMUNA, pero la Gerencia no respondía a tiempo. Entonces, un día me fui a hablar con Rafael y le dije: ¿No me va a pasar nada si es que de frente me vengo a conversar contigo?, y él me dijo: No, no te preocupes, todo lo que tengas que coordinar de frente acá con Mayra (la secretaria del alcalde) y conmigo (Licha, entrevista personal, 2015).

Licha entendió la necesidad de capitalizar, tanto los conocimientos obtenidos en su trayectoria en el ámbito de los programas sociales, como la relación de cercanía existente con el Alcalde Rafael Santos, lo cual deja en evidencia la relación de complementariedad que adquieren los recursos técnicos y políticos en el ámbito de las políticas públicas (Hassenteufel, 2008, p. 100). La decisión de Licha de recurrir al Alcalde para sortear estas dificultades releva que, muchas veces, la discrecionalidad de los burócratas de ventanilla puede tener también un lado positivo. Así, estas rutinas discrecionales parecen ser una forma sortear el estrés que producen las reglas y diseños cuyas exigencias

van más allá de sus condiciones (Carranza, 2015, p. 47).

Tanto las prácticas anteriores (flexibilización de requisitos de acceso y recurrencia a su red de contactos para atraer a más profesores a los talleres), como el comportamiento de Licha durante la organización de los eventos conmemorativos, evidencian que las rutinas de los burócratas de ventanilla pueden alejarse del carácter predecible y consistente que se le suele atribuir desde la teoría de Lipksy (1980). La ausencia de un comportamiento predecible revela el universo de prácticas que pueden poner en marcha los burócratas de ventanilla para gestionar un programa social (Maynard y Musheno, 2001, p. 12). Por ejemplo, una práctica que se releva fundamental para Licha era buscar , en el marco de las limitaciones institucionales del municipio, que sus acciones sean legitimadas formalmente y, de ese modo, conseguir el presupuesto necesario para continuar operando (Pierre et ál, 2001, p. 220).

En adición a los eventos conmemorativos, Licha también puso en marcha paseos mensuales a distintos destinos turísticos para los usuarios del PAM:

Yo planificaba paseos mensuales (los tres meses de verano eran a clubes de playa porque al adulto mayor no se le puede llevar a playa abierta). Lo que hacía también, por coordinaciones previas con el restaurante, era contratar el menú standard para todos los usuarios. Para ahorrar costos en el transporte, contábamos con un contacto en la Universidad Alas Peruanas, quienes nos han facilitado todo el tiempo el traslado (Licha, entrevista personal, 2015).

Cuando se le consultó a Igor Camacho, Gerente de DSD (2011-2014) sobre el margen de acción que tenían los coordinadores para gestionar los programas sociales, él enfatizó que los coordinadores tenían la libertad de articular distintos frentes para lograr los objetivos planteados:

Ellos (los gestores locales) tenían cierta libertad para articular frentes entre pares que beneficiaran a la población directamente beneficiada. En el caso de adulto mayor, por ejemplo, con universidades (geriatria). Entonces, se generaba que el mismo gestor tenga la capacidad de articular con otros actores. Si era un tema más amplio a nivel de convenios, intervenía la Gerencia de manera directa para darle mayor solidez. Es una práctica interesante porque empiezas a delegar para que el gestor articule de manera directa. La idea es que todos sumaran esfuerzos y capacidades personales para mejorar el

trabajo que se hacía desde la MPL (Igor Camacho, entrevista personal, 2016).

Sobre esta práctica, Igor agregó que, cuando se requería un mayor involucramiento a nivel institucional para formalizar el vínculo, intervenía la Gerencia de Desarrollo Social y Demuna. En este caso específico, el 22 de agosto del 2011, mediante el Acuerdo de Consejo N° 070-2011-MPL, el Consejo Municipal de Pueblo Libre acordó aprobar la celebración del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Universidad Alas Peruanas. Por ello, el apoyo de la Universidad Alas Peruanas (UAP) pudo hacerse efectivo de manera constante para el caso de los paseos que se programaban. Según Licha, gracias al Convenio Marco con la UAP, los usuarios del programa podían acceder a los paseos a un muy buen precio.

Así como se contó con el apoyo de la UAP para la realización de los paseos nacionales, muchos usuarios comentan que, para el caso de la realización de los paseos internacionales, Licha contaba con el contacto de una empresa del rubro de turismo. Respecto a ello, la señora Maria Soraira(74 años), quien lleva diez(10) años participando del PAM, comparte cómo es que se gestionaban los paseos internacionales desde la Coordinación del Programa: “ella (Licha) conocía creo un grupo de personas que hacían estos viajes y ella misma nos decía: tanto tienes que dar y nosotros dábamos. Todo lo cubríamos nosotros, pero ella nos contactaba”. La empresa a la que hace referencia la señora Maria es Yungay Tours, empresa de turismo que transportó a los usuarios en distintas ocasiones y, según comentan, a buen precio: “Licha veía la comodidad de la tercera edad en cuanto a precios, comida”.

Gracias a algunos usuarios, se logró obtener material audiovisual sobre uno de los paseos internacionales realizados desde el PAM a Colombia:

Figura 5: Paseo a Catedral de la Sal Zipaquirá de Bogotá.



Foto tomada el 4 de Agosto de 2014. Fuente: Álbum de Figuras personales de la usuaria Petronila Silva, viuda de Alva, 74, 1 de Octubre del 2015.

Figura 6: Paseo de usuarios del PAM a Santa Marta (1)



Foto tomada el 30 de Julio de 2014. Fuente: Álbum de Figuras personales de la usuaria Petronila Silva, viuda de Alva, 74, 1 de Octubre del 2015.

Figura 7: Paseo de usuarios del PAM a Santa Marta (2)



Foto tomada el 31 de Julio de 2014. Fuente: Álbum de Figuras personales de la usuaria Petronila Silva, viuda de Alva, 74, 1 de Octubre del 2015.

La recurrencia de Licha a organizaciones del sector privado para llevar a cabo los paseos del PAM evidencia la necesaria complementariedad que se produce hoy en día entre el Estado y el sector privado para la provisión de un servicio público. Un concepto de utilidad para entender este tipo de complementariedad es el concepto de redes de política pública (Zurbriggen, 2003), el cual permite entender la participación de actores privados y sociales en la gestión pública. Si bien este es utilizado mayormente para analizar las interacciones que se producen entre actores públicos y privados en los procesos de toma de decisión pública; también constituye una forma de reconocer que el Estado; si bien es un actor central en la implementación de políticas públicas, no es un actor dominante en dicho proceso. Esto se evidencia, según la autora, en las transformaciones producidas en cuanto a la gestión y prestación de servicios públicos por parte del Estado; pasando de una concentración de poder a una dispersión del mismo en distintos sentidos (Zurbriggen, 2003, p. 181 - 209).

En esa misma línea, autores como Roberts (2001), indican que, como producto de la descentralización administrativa, iniciada y profundizada en muchos países de la región, se están produciendo una serie de cambios en la forma de entender las prestaciones sociales desde el Estado. Así, para dicho autor, en la actualidad, las nuevas políticas públicas aumentan el número de actores involucrados en la implementación de la política social. Además del gobierno local, quien tiene hoy un rol mayor que en el pasado, existen

asociaciones públicas-privada, ONGs enfocadas en asistencia técnica y entrega de servicios (Roberts, 2001, p. 6). De ese modo, la prestación de servicios públicos se presenta más como un ejercicio de co-producción en el que el accionar del Estado es acompañado por actores del sector privado, entre otros (Bryson, 2014).

Ahora bien, como se ha buscado evidenciar de los aspectos desarrollados anteriormente, Licha supo comprender su contexto de actuación y, sobre la base de ello, estableció prácticas discrecionales que podríamos calificar de “informales”, las cuales le permitieron gestionar el Programa, pese a las limitaciones. Las prácticas informales o aformales (Gandolfo, 2013, citado por Cerna, 2013) son estrategias que permiten dar continuidad al sistema (Law, 2013, citado por Cerna, 2013). Por ello, de existir una pretensión tecnocrática, esta no sería la de representar exactamente la realidad a través de procedimientos e instrumentos técnicos, sino la de conseguir que el sistema perdure, un objetivo que de una u otra manera se logra (Cerna et. ál, 2017, p. 188).

Muchas de estas prácticas no se asemejan a los supuestos planteados por Lipsky (1980); por tanto, más que asumir el carácter racional de la toma de decisiones de los burócratas de ventanilla, lo que se ha buscado es explorar cómo es que Licha reinterpretó las reglas sobre la base de sus valores y preferencias (Maynard y Musheno, 2001), a fin de implementar de manera adecuada el PAM, según su propia valoración. Así, las prácticas adoptadas por Licha, tales como (i) la flexibilización de requisitos de acceso a los usuarios; la recurrencia a la red de contactos informal de los profesores para atraer a más profesores; (iii) la movilización de recursos propios y externos (usuarios y entidades del sector privado) para organizar los eventos conmemorativos y paseos y (iv) el poder de negociación directa de los recursos económicos con el Alcalde, permiten posicionarla como una hacedora de política pública informal en un contexto de marcadas limitaciones institucionales y un amplio margen de discrecionalidad.

b) ¿Diarios de una Juventud Avanzada?: los rostros e historias detrás de la prestación social

En el acápite anterior se ha buscado analizar el caso de la implementación del Programa del Adulto Mayor (PAM) desde las condiciones y prácticas (informales) que puso en marcha Licha, como burócrata de ventanilla, para superar las limitaciones institucionales del PAM. De ese modo, lo que se buscó fue explorar el Estado y su funcionamiento a nivel local, haciendo énfasis en la capacidad de agencia de Licha y las prácticas cotidianas que empleó. Lo que se busca en este acápite - de manera complementaria - es explorar el Estado, no solo desde su funcionamiento, sino también desde la forma en que sus operadores locales (burócratas de ventanilla) se relacionan con las personas (Cerna et. ál, 2017).

Para entender esta relación, se retomará el enfoque del Estado - en-la-sociedad (Migdal, 2001), el cual postula que el Estado, así como cualquier otra organización, es construido, reconstruido, inventado y reinventado, a través de las interacciones del todo con las partes; esto es, con todos aquellos elementos que lo conforman (el aparato público, los objetivos institucionales, las reglas y procedimientos, entre otros), incluyendo la sociedad. Así, más que entender al Estado como una organización estática y homogénea motivada por intereses únicos, debe ser entendido como un conjunto de interrelaciones entre elementos, cuyos intereses, muchas veces, se contraponen entre sí (Migdal, 2001, p. 22).

En concordancia con dicho enfoque, en el presente acápite se plantea que Licha, además de recurrir a prácticas informales para implementar el PAM, también recurre a soluciones personales para resolver los problemas de los usuarios, los cuales terminan generando un vínculo interpersonal entre ella (Licha) y los usuarios. Para entender cómo se produce la generación de este vínculo interpersonal, se plantea una narrativa desde los testimonios de los usuarios. Son estos quienes, con sus experiencias, ayudarán a conocer (i) las motivaciones que los llevaron a asistir al PAM, (ii) sus necesidades y expectativas, (iii) los cambios experimentaron al entrar al PAM y, finalmente, (iv) su percepción sobre el rol del PAM, y de la propia Licha, quien, como veremos a continuación, se convierte en la protagonista del relato de los usuarios.

Muchas veces se considera que las personas se acercan a las entidades públicas para

abrir un expediente, separar una cita médica o realizar una consulta sobre el estado de su solicitud. No obstante, la real motivación de las personas al acercarse al Estado es satisfacer una necesidad (SGMAP, 2012). En el caso que se estudia, son diversas las razones por las cuales los usuarios decidieron asistir al Programa del Adulto Mayor; sin embargo, detrás de cada historia es posible identificar un hito que los llevó a tomar dicha decisión. Para algunos, dicha decisión se vio motivada por la pérdida de algún ser querido; mientras que, para otros, esta se vio motivada por la necesidad de mantenerse en actividad y entablar amistad con sus pares. A continuación se presentan algunos testimonios:

Yo tenía una farmacia en Bellavista, Callao y solamente paraba en el trabajo. Cuando tuve que vender la farmacia con la cuestión de las cadenas, ya no tenía tantas obligaciones (Isabel Liao, 87 años, entrevista personal, 2016).

Yo, con 53 años de edad, soy una de las más jóvenes del programa porque aún no soy Adulta mayor. Mi madre falleció hace 8 años, y mi padre de 83 años dejó de venir porque ya no estaba ella. Desde ahí yo he empezado a venir, aunque no soy adulta mayor (Charo Torres, 53 años, entrevista personal, 2015).

Mi hija tiene un niño. La mayor parte de mi tiempo lo invierto cuidando a su hijo, pero, por más que sea mi nieto, yo también tengo mi vida. No puedo depender siempre de tener que cuidar a alguien, no es justo ya. Cuando uno es mayor, uno arrastra muchos problemas y no tiene con quien compartirlos porque nuestras amistades no están cerca. Para los jóvenes no hay barreras, pero para nosotros sí las hay. Ya no podemos hacer lo mismo de antes (Carmen Cáceres, 73 años, entrevista personal, 2015).

Pues uno cuando sus hijos crecen ya no tienen esa atención y tiene que hacer su vida sola (Isabel Yanac, 68 años, entrevista personal, 2016).

Yo no paro en la casa, no me gusta, yo me siento mal cuando me quedo en la casa, así que tengo que buscar algo que hacer en la calle y salir, no es para mí estar aquí, no soy nidofila, soy nidífuga (María Lozano, 74 años, entrevista personal, 2016).

Muchos ya no trabajamos, no tienen esposo, no tienen hijos(o sus hijos están en el

extranjero y se quedan solas). Después de haber estado tanto tiempo criando hijos, ya no hay nadie, más que nosotros. Entonces buscamos con quien conversar, a quién contarle nuestras cosas, con quién disfrutar y bailar (Elba Rivera, 72 años, entrevista personal, 2016).

Las motivaciones que llevaron a los usuarios del PAM a integrarse a dicho programa son similares a aquellas descritas por Ramos Bonilla (2014), en su estudio sobre el Centro del Adulto Mayor de Villa María del Triunfo (Lima). Como se observa en los testimonios de los usuarios, los cambios dentro de sus hogares, como el crecimiento de los hijos o la viudez han generado que, en algunos casos, las adultas mayores tengan una menor carga laboral. La mayoría celebra tener una mayor cantidad de tiempo, gracias a que dejaron de desempeñar ciertas tareas y roles que tradicionalmente realizaban (Ramos, 2014).

Como señala Ramos Bonilla (2014), durante la vejez se tiene la oportunidad de resistirse a los roles tradicionales de género porque las adultas mayores ya no tienen las mismas expectativas sociales que cuando eran jóvenes. Por ejemplo, la necesidad de encontrar una pareja, casarse, tener hijos y establecerse laboralmente. Las mujeres mayores tienen nuevas oportunidades para desarrollar sus identidades más allá de las de ser esposa, madre o una trabajadora asalariada y, de esta manera, formar nuevos roles o desarrollar nuevas actividades que no pudieron hacer cuando jóvenes (Ramos Bonilla, 2014).

Un testimonio ilustrativo es el de la señora Maria Lozano (2016), quien agrega, respecto de su decisión de participar en el PAM, lo siguiente:

Yo seré viejita, pero no quiero quedarme sentadita. Yo quiero envejecer en actividad porque la inactividad es malo para la salud, así que trato de estar siempre buscando que hacer. Uno no debe de esperar que el hijo o la hija te diga qué hacer. Uno mismo tiene que buscar estar en actividad y hacer algo. Las personas que piensan así están acumuladitas en el Adulto Mayor de Pueblo Libre (María Lozano, 74 años, entrevista personal, 2016)

Los usuarios entrevistados no están pasivamente volviéndose viejos (“getting old”), pues a través de este programa se les está permitiendo desarrollarse en su vejez (“growing old”) (Ramos Bonilla, p. 241). Autores como Farr y Moscovici (1984), remarcen que las representaciones sociales que puedan tener determinados grupos sociales se encuentra

condicionadas por las características del entorno en el cual ellas operan (Ibid). En el caso que se estudia, las personas adultas mayores se ven a sí mismas como personas autónomas e independientes que buscan un espacio en el que puedan desarrollar sus habilidades en compañía de sus pares.

Entender las motivaciones y la autopercepción de los usuarios es importante porque permite comprender las necesidades por las cuales deciden acercarse a una entidad pública (SGMAP, 2012). Muchos de los usuarios se vieron motivados a participar del PAM por la pérdida de algún ser querido, por la sensación de no sentirse acompañados por sus seres queridos y por la necesidad de explorar espacios que fueron descuidados en esta etapa de sus vidas. Así, a través de su participación en el PAM, los usuarios requerían satisfacer necesidades vinculadas al plano socio afectivo y de reconocimiento entre pares. Ello podría estar relacionado a que en la vejez se puede experimentar un deterioro económico y de la salud (física o mental), pero también porque es una etapa de la vida en la cual con mayor probabilidad se experimenta el debilitamiento de las redes sociales a través de la pérdida de la pareja, los amigos y compañeros (Huenchuan, 2003, p. 01).

Las necesidades que buscaban satisfacer los usuarios del PAM, lleva a reflexionar sobre la naturaleza del Programa, a diferencia de otras burocracias de ventanilla. Los estudios más recientes realizados sobre las burocracias de ventanilla en el Perú remarcaban el carácter transaccional que impregna la relación entre los burócratas y ventanilla y los usuarios (Véase el caso de Juntos y Pensión 65 de Cerna et. ál, 2017). Por ejemplo, en los programas de transferencia monetaria como Pensión 65, los receptores (usuarios) terminan asumiendo una posición de beneficiario, donde estos deben esperar pacientemente cada dos meses, el dinero que les asigna el Estado (Ibid).

No obstante, en el caso del PAM, la relación a establecer entre los usuarios y la Coordinación del Programa o los profesores no se puede limitar a una transacción material; pues las necesidades que tienen los usuarios del Programa son diferentes, a aquellas que tiene, por ejemplo, un adulto mayor mayor de 65 años que percibe una subvención mensual del Estado. Esta diferencia es clave pues ayudará a entender el tipo de prestación que demandan los usuarios del PAM, quienes por sus necesidades de tipo socio afectivo, escapan de los supuestos contemplados en la teoría de la burocracia de

ventanilla.

Al profundizar en la experiencia de los usuarios en el PAM, se pudo notar que ellos remarcaron dos aspectos respecto de su participación en el Programa: (i) las relaciones que pudieron establecer con los demás usuarios del Programa y (ii) la relación que construyeron con la Coordinadora del mismo. A continuación se comparten algunos testimonios que permiten profundizar en el primer aspecto:

Antes uno estaba encerrada. Por ejemplo, esta oportunidad que nos dan de aprender, de vender, de tener más calor de amor. Antes ni hablaba, ahora ya aplico un poquito más mis palabras. Todo esto me ha hecho hablar más (Carmen Inurritegui, 65 años, entrevista personal, 2016)

Yo la verdad no me imaginé llegar al Programa del Adulto Mayor...pero me siento muy contenta de estar aquí porque he podido hacer muchas amigas y compartir gratos momentos con ellas (Juana Cavero, 66 años, entrevista personal, 2013).

El Programa es un respiro para mí. Era ingenuo pensar que le iba a caer bien a todas (las usuarias), pero lo que quería era estar lugar con más personas como yo. Tener la oportunidad de conocer a las personas con sus defectos, debilidades y virtudes (Carmen Cáceres, 73 años, entrevista personal, 2015).

No me puedo quejar, desde que entré encontré amigas, cariño, todo encontré. Cuando entré al programa como que me reviví pues porque, acá en el departamento, cada quien hace su vida. El PAM es mi segunda casa porque ahí encontré todo. He hecho grandes amigos en el PAM como la señora Norma Uyecky. También los señores Orestes y Emilia que son el matrimonio más feliz del programa (porque son el único) (risas)(Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015).

Antes era un poco más bajetona- quizás por el trabajo - pero ahora me siento feliz, contenta, alegre, bastante animada porque participo de las actividades (Victoria López, 74 años, entrevista personal, 2016).

El primer aspecto que valoran los usuarios del Programa del Adulto Mayor es la posibilidad que tienen ahora de poder compartir con sus pares en un espacio que, según ellos, se convirtió en un segundo hogar. Algunos estudios realizados sobre el

envejecimiento sostienen que, especialmente en esta etapa, los contactos personales (redes sociales) a través de los cuales el individuo mantiene su identidad social y recibe apoyo emocional, ayuda material, servicios e información funcionan como fuerzas preventivas que asisten a los individuos en caso de estrés, problemas físicos y emocionales; generando beneficios emocionales y efectos en la conducta de los individuos (Montes de Oca, Huenchuan y Guzmán, 2003, p. 2).

El cambio positivo experimentado por los usuarios durante su participación en el PAM ejerció un impacto positivo en la percepción que estos se forjaron respecto del Programa. Así, cuando se les consultó cómo caracterizarían al Programa si este fuera una persona, respondieron lo siguiente:

Si el Programa fuera una persona sería una persona excelente, jovial, cariñosa y completa en todo sentido (Flor Herrera, 72 años, entrevista personal, 2015).

Si el PAM fuera una persona sería solidaria que te presta atención, te escucha y te habla (Carmen Cáceres, 73 años, 2015).

Para los usuarios del PAM, este es un espacio en el que lograron satisfacer necesidades socioafectivas no vinculadas necesariamente con la función prestacional del Programa, referida a los talleres y a los servicios, sino más vinculadas a los afectos que pudieron construir con sus pares durante su participación. Así, las percepciones de los usuarios respecto del Programa evidencia que, muchas veces, la producción de lo público tiene una vida más allá del Estado, sin dejar de depender de él, en escenarios cotidianos lejanos de una idea institucional, vertical y ritualizada de lo estatal como la que estandariza la lectura weberiana de la administración pública (Ibarra, 2015, p. 137).

Esta mirada también nos lleva a analizar el rol que juegan las interacciones burocracia - usuario, en donde también se construye y reconstruye el Estado (Ibarra, 2015, p. 143). En ese sentido, se revisará el segundo aspecto que, según los usuarios del PAM, incidió en su experiencia: el vínculo construido con Licha. Para ello, se retomarán algunos elementos de la narrativa ciudadano - burócrata (Maynard y Musheno, 2001, p. 9), la cual, además de postular que los burócratas de ventanilla puedan actuar sobre la base de sus juicios morales, también postula que estos centran su foco de atención en los ciudadanos

a quienes atienden (p. 13).

A continuación se muestran los testimonios de algunos usuarios, respecto del rol de Licha:

Fuimos a México, a Punta Cana, Cancún, Santo Domingo, a Las Salinas del Ecuador pues porque, bueno, La Licha era bien pilas y nos salía más barato todo. Lo más lindo fue que Licha estuvo al cuidado de todos, incluso habiendo llevado a su mamá a los viajes. Fue inolvidable (Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015).

Cuando íbamos de paseo, ella nos cuidaba que no nos choque la altura, que no nos vayamos a caer, lo que ahora ya no hay eso. Se fue ella y se acabó. Ella se compenetró tanto con nosotros que la teníamos como un familiar. Hasta ahora han cambiado como 10 coordinadoras, pero ninguna reúne las condiciones (Elba Rivera, 72 años, entrevista personal, 2016).

Muchas veces nos hemos ido de paseo con la Licha, ella siempre estaba pendiente de nosotros. Nosotros ya somos personas mayores, pero Licha siempre veía que no nos diera el aire, que no comamos cualquier cosa, que no estemos mucho rato de pie. Por eso le teníamos camote (risas)(Emilia Jiménez, 80 años entrevista personal,, 2016).

Los usuarios del Programa consideraban a Licha como una persona que cuidaba de ellos en todo momento, siendo más que una burócrata de ventanilla, parte de la familia del PAM. En este caso, las hipótesis de comportamiento sobre racionalización del servicio y de la simplificación cognitiva, no son buenos predictores de las relaciones de los burócratas de ventanilla con sus ciudadanos (Salej, 2016, p. 1). Al igual que el caso analizado por Salej et. ál (2016) para el Programa de Riesgo Estructural de Belo Horizonte, Brasil, en el caso del PAM de Pueblo Libre también se observa que los burócratas de ventanilla, en este caso, Licha, no se limita a estar detrás del escritorio de su oficina procesando las solicitudes de inscripción de los usuarios, sino que amplía su actuación hacia espacios que le permiten tener contacto inmediato con los usuarios(p. 36). De manera expresa, Licha indica “mi política era compenetrarme con el usuario y lo hice” (Licha, 2015).

La frecuencia e intensidad de sus interacciones con las personas le permitieron, además, crear un sentido de moralidad respecto de algunos usuarios. Esto se evidencia en

los testimonios de las señoras Petronila Silva y Carmen Cáceres respecto al rol que representó Licha para ellas:

Licha era bien pilas, ella levantó el PAM. Por ejemplo, cuando yo necesitaba que me pusieran mis inyecciones por la artrosis, la Licha siempre ha estado ahí. Yo empecé a tener el problema de la artrosis, me dolían todas las articulaciones de la rodilla y ya no podía asistir a mi gimnasia rítmica que me gustaba. Tampoco podía venirme caminando de mi casa. Yo todavía que vivo en un segundo piso, ni siquiera para bajar las escaleras, tenía que estar fastidiando a mi nieta, pero mi nieta no estaba siempre, como es lógico, también tenía sus actividades. Dejé de ir unos días hasta que la Licha me llamó para preguntarme por qué había dejado de ir. Ahí le comenté pues que me dolían mucho las rodillas y necesitaba ponerme unas inyecciones para eso, pero mi nieta no había tenido mucho tiempo. La Licha no lo dudó y me insistió en visitarme a mi casa, que menos mal queda cerca al club, y me vino a poner mis inyecciones. No sabes la alegría que me dio, es una cosa que me puso contentísima saber que podía contar con ella en momentos como este. Me dieron un reposo de una semana y me indicaron que debía usar bastón, pero que sí podría volver al club. Apenas me dijeron eso, yo volví a mis andadas (risas) (Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015).

El rol de Licha fue importante porque, como te digo, le favorecía la experiencia en el cargo y la cercanía con el alcalde. Aparte, ella prestaba bastante ayuda porque apoyaba bastante a los usuarios. A algunos les ponía sus inyecciones. Por ejemplo, en mi caso, yo soy sola y tengo una hija que nunca para en la casa. Entonces, cuando se va al trabajo, yo me quedo prácticamente sola. Un día, yo le comento a Licha como quien no quiere la cosa que no tenía quién me acompañara a cobrar mi pensión. Ella me dijo que me podía acompañar los sábados, en los que yo la necesitara. Ella me ha acompañado varias veces e incluso me ha hecho la cola en el Banco de la Nación acá en Bolívar para que yo no tenga que estarme maltratando. Así cómo no la vamos a querer a la Licha, se gana el cariño de la gente pues. Era una morenita a todo dar” (Carmen Cáceres, 73 años, entrevista personal, 2015)

Desde la perspectiva ciudadano – agente (Maynard y Musheno, 2001, p. 7), se podría sostener que la actuación de Licha se basó en un juicio de valor sobre los usuarios (Maynard y Musheno, 2001, p. 7), quienes enfrentaban limitaciones personales para asistir a las actividades del Programa. Ello llevó a que Licha se viera motivada a establecer soluciones personales a los problemas de los usuarios, tales como acompañarlos a cobrar al banco (señora Carmen) o aplicarles inyecciones para la artrosis (señora Petronila). Si bien ello no le correspondía como parte de sus funciones como Coordinadora del

Programa, Licha lo hacía, pese a que podría representar una carga extra laboral a asumir en su horario de descanso.

Muchas veces se suele limitar el rol de los burócratas al mantenimiento del “establishment” institucional, privándoseles de la posibilidad de innovar en su quehacer para incrementar el valor de la política pública. No obstante, los servidores públicos también pueden asumir el rol de emprendedores para imaginarse distintas formas de mejorar el servicio que proveen (Moore, 1998, p. 17). Por ejemplo, en el caso de estudio, Licha se aleja de los supuestos respecto de la jerarquía impersonal del Estado sobre los ciudadanos, así como de la predictibilidad del comportamiento de los burócratas de ventanilla sobre los cuales se sustentan, tanto la teoría weberiana del Estado, como la teoría de la burocracia de ventanilla. Esto último se debe a su constante motivación por crear valor público, sobre la base de las condiciones institucionales existentes.

En el caso de Licha, ella supo identificar aquellos elementos que generaban mayor satisfacción en el usuario y, en función de ello, empleó los márgenes de su discrecionalidad como burócrata de ventanilla para adaptar su estilo de gestión a las necesidades de los usuarios. Un ejemplo de ello es la celebración que organizó Licha por el cumpleaños de la señora Emilia Jiménez, en el Restaurant Campestre “El Tinajon”, situado en Santa Eulalia. A continuación se muestran algunas Figuras compartidas por la señora Emilia:

Figura 8: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(1)



Foto tomada el 25 de mayo del 2010. Fuente: Álbum personal de la usuaria Emilia Jiménez.

Figura 9: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010) (2)



Foto tomada el 25 de mayo del 2010. Fuente: Álbum personal de la usuaria Emilia Jiménez.

Figura 10: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(3)



Foto tomada el 25 de mayo del 2010. Fuente: Álbum personal de la usuaria Emilia Jiménez.

Figura 11: Celebración de cumpleaños de usuaria Emilia Jiménez (2010)(4)



Foto tomada el 25 de mayo del 2010. Fuente: Álbum personal de la usuaria Emilia Jiménez.

El rol de Licha como Coordinadora del PAM no solo se limitó a la planificación de las actividades regulares a realizarse dentro del PAM (p.e. talleres y/o campañas de salud), sino también a generar espacios fuera de la plataforma del PAM que le permitieran a ella generar un sentido de pertenencia y compenetración entre los usuarios del PAM. También se observa que Licha forma parte de manera natural de las actividades recreativas del Programa en conjunto con los usuarios, quienes veían en ella una figura familiar que formaba parte de su cotidianeidad. De ello se desprende que el PAM no se podría caracterizar solo como un tipo de intercambio (prestacional), materializado en el dictado de los talleres, sino más bien como un espacio de mutua confianza y amistad, en el cual confluyen un conjunto de interacciones que exceden el ámbito propio de la prestación social.

Para algunos autores, la personalización del servicio despierta muchas preguntas respecto de los límites de la discrecionalidad de los burócratas de ventanilla en las políticas sociales (Ellis, 2011, p. 21). No obstante, estos funcionarios no se ven a sí mismos como idealistas que sustentan su accionar sobre la base de nociones abstractas de moralidad o visiones filosóficas sobre la justicia y equidad; sino más bien se presentan a sí mismos como personas pragmáticas que buscan hacer el mejor esfuerzo posible para hacer lo correcto para los ciudadanos, con un claro entendimiento de lo que es posible desde su contexto (Maynard y Musheno, 2001, p. 23).

Como se ha evidenciado en esta sección, el Estado se construye sobre la base de experiencias y prácticas concretas (Cerna et. ál, 2017, p. 32). El caso de Licha como Coordinadora del PAM evidencia diversos aspectos que permiten cuestionar la imagen del Estado como un aparato unificado y predecible, pero también la línea divisoria (ilusoria) que se ha construido entre el Estado y la sociedad. Por una parte, evidencia que el Estado no responde a los problemas de las personas de manera estándar u homogénea, sino a través de un conjunto de actuaciones o “performances” llevadas a cabo por los distintos actores que lo conforman (Migdal, 2001, p. 18); mientras que; por otra, evidencia que el Estado se construye y se reconstruye más allá de lo estatal, a través de su interacción con la sociedad, quien le atribuye de significado a su intervención (Ibid).

Figura 12: Compartir de los usuarios del Programa del Adulto Mayor en Navidad (2016)(1).



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de Maria Elisabeth Anchante. Fecha: 13 de diciembre de 2016. Extraído el 22 de noviembre de 2017.

Mejorar la relación entre el Estado y el ciudadano es necesario para que las políticas sociales sean efectivas, pues hace posible que el Estado ingrese muy cercanamente a la vida de los ciudadanos, y así la política social se vuelva sostenible en el tiempo, es decir, obtenga resultados a mediano y largo plazo (Aramburú y Francke, 2002). En el caso del Programa del Adulto Mayor, la relación entre la Coordinadora y los usuarios adoptó la forma de un vínculo interpersonal sustentado sobre la base de la confianza y la amistad, favoreciendo la sostenibilidad del Programa en el período analizado (2007-2014). Incluso, aun habiendo culminado el período de gobierno municipal del Alcalde Rafael Santos en la alcaldía de Pueblo Libre, los usuarios del Programa del Adulto Mayor continuaban reuniéndose con Licha, demostrando que los vínculos construidos durante la implementación del Programa trascendieron los tiempos de la gestión municipal.

3.2. Sección II: Más allá de las narrativas: el proceso político de

implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre

En la sección anterior, se desarrollaron las narrativas de los principales actores involucrados en la implementación del Programa; la Coordinadora del Programa, Licha, quien compartió su percepción respecto de sus condiciones institucionales y las prácticas que adoptó, y los usuarios, quienes compartieron la experiencia que tuvieron en el PAM, remarcando los vínculos que pudieron construir, tanto entre sí, como con Licha, a quien consideraban parte de la familia del PAM.

En la presente sección se parte de la premisa que la administración pública, en tanto componente de la actividad gubernamental, no se puede estudiar solo desde la perspectiva administrativa o de gestión, pues se corre el riesgo de invisibilizar el conjunto de interacciones que se producen entre los actores políticos formales e informales que influyen en el comportamiento y decisiones que toman los burócratas en ejercicio de sus funciones (Pierre et ál, 2001; Hassenteufel, 2008, Mead, 2013). Por ello, en este apartado se busca ir más allá de la teoría de la burocracia de ventanilla para tratar de entender la implementación del Programa del Adulto Mayor en clave política.

A fin de estudiar cómo se produce la intervención de lo político en la implementación de una política pública, la investigación plantea el surgimiento de un vínculo clientelar entre Licha, los usuarios y el Alcalde a partir de dos aspectos: (i) el primer aspecto consiste en que, durante el curso de la implementación del Programa, Licha adquiere un rol más político, el cual se reflejó, tanto en la movilización de los usuarios hacia las actividades municipales, como en su participación de la Campaña de Reección del Alcalde(2014-2018) y (ii) el segundo aspecto se vincula con la participación cercana que tuvo el Alcalde Rafael Santos en las actividades del Programa, lo cual lo llevó al establecimiento de vínculos de proximidad política con los usuarios.

Para desarrollar el planteamiento precitado se propone complementar los conceptos provenientes de la burocracia de ventanilla de Lipsky (1980), con conceptos provenientes de los estudios sobre el clientelismo sociocultural (Auyero, 1997, 1999, 2001, 2016) y la proximidad política(Le Bart y Lefebvre, 2005), en la medida en que estos elementos conceptuales permitirán entender dos dinámicas complementarias que se producen dentro

del Estado a nivel local: por un parte, cómo es que los funcionarios de primera línea, en el margen de su discrecionalidad, pueden - sobre la base de intereses propios - plantear una agenda(política) concreta, al margen de los objetivos estipulados en las funciones asignadas y, por otra, cómo es que, en un contexto de crisis de representación política, las autoridades políticas locales tienden a establecer vínculos de cercanía con las personas en el propio territorio para lograr mayor legitimidad política.

3.2.1. La interacción clientelar en las prestaciones sociales a nivel local

a) El doble rol de los burócratas de ventanilla: desafiando la dicotomía policy/politics desde la gestión de un programa social

“Al entrar al PAM, le hice un balance a Rafael que la política que él tenía que manejar era la siguiente: un adulto mayor contento es una familia contenta y, en consecuencia, son vecinos contentos, ésa visión tienes que tener. No todo es Vaso de Leche acá. El adulto mayor también es bien importante en este distrito” (Licha, entrevista personal, 2016)

En el caso que se estudia, Licha era consciente del peso político que representaban los adultos mayores en el distrito de Pueblo Libre y, en función de ello, le planteó al Alcalde la necesidad de priorizar la atención de la Municipalidad hacia este público objetivo. Dicho peso político encuentra su correlato en la información que se muestran a continuación, donde se evidencia en cifras absolutas la importancia electoral que ya representaba, en el año 2006, la población adulta mayor en Pueblo Libre:

Tabla 5: Población electoral del proceso de elecciones generales por Grupo de Edad y Sexo, Pueblo Libre, 2006

Grupo de edad	Total	Hombre	Mujer
Menores de 20 años	2, 762	1, 259	1, 503
De 20 a 39 años	38, 065	17, 461	20, 604
De 40 a 69 años	35, 773	15, 843	19, 930
70 años a más	9, 401	3, 615	5, 786
Total de Grupos de Edad	86, 001	38, 178	47, 823

Elaboración propia. Fuente: Padrón Electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2006. Sub Gerencia de Estadística / GPP / RENIEC

Conforme a lo que se observa, un año antes del período de Rafael Santos, la población adulta mayor en el distrito ya se configuraba en un 10% de la población total, tomando como definición a las personas adultas mayores, por encima de la edad de 70 años. Este número aumentaría de incorporar a la población adulta mayor de 60 años comprendida entre el rango 40-69 años. Posteriormente, ya en el año 2007, en el cual inicia su primer mandato el Alcalde Rafael Santos, la población adulta mayor del distrito ya se calculaba en 13.851 personas, representando aproximadamente el 18% de la población total del distrito (74. 164 personas)(INEI, 2007, Censos Nacionales XI de Población y VI de Vivienda).

La importancia electoral de la población adulta mayor llevó a pensar a Licha, no solo en cómo fortalecer las acciones orientadas a este grupo poblacional en términos de política pública desde el PAM, sino también en cómo responder, desde una dimensión política, a un electorado creciente que cuenta con necesidades y demandas particulares.

El planteamiento que le realiza Licha al Alcalde sobre la importancia política de la población adulta mayor invita a reflexionar sobre las dinámicas temporales de la acción pública local, pero también a reconsiderar el papel de lo político en la producción de la acción pública (Hassenteufel y Smith, 2002, citado por Anquentin y Freyermuth, 2011). En efecto, la forma cómo se presenta Licha ante el Alcalde cuestiona la separación entre la dimensión política y la dimensión administrativa de la administración pública (Pierre et ál, 2001), pues se presenta a sí misma, más que como una burócrata de ventanilla a cargo de un Programa, como una operadora política del Alcalde desde la plataforma del Programa. Dicho rol, el cual es técnico y político a la vez, se expresa en dos acciones concretas: (i) la movilización de usuarios hacia las actividades del Municipio y (ii) el

impulso de la Campaña de Reelección del Alcalde, para los periodos 2011-2014 y 2014 – 2018.

El 29 de mayo del 2013, se llevó a cabo la Caminata Anual por el Día del No Fumador. Según lo que cuentan los usuarios, la concentración de la Caminata se llevó a cabo en el Parque Candamo para dirigirse, posteriormente, por los alrededores del distrito de Pueblo Libre. Durante dicha actividad, realizaron un recorrido con pancartas alusivas al tema por las principales avenidas de Pueblo Libre. Entre los presentes se podía visualizar a los usuarios Isabel Liao, los señores. Emilia y Orestes Jiménez y la profesora de Tai – Chi, Iris Castagnola. Todos acompañados de Licha, quien se encontraba liderando el grupo del Programa del Adulto Mayor. Como un aspecto a remarcar se constató que, en dicha ocasión, todos los usuarios tenían puesto un uniforme verde que tenía el logo de la “Casa de la Juventud Avanzada” y el color verde, que “coincidentalmente” es el color que distingue al Partido Popular Cristiano (PPC), partido del cual forma parte el Alcalde Rafael Santos.

Figura 13: Caminata Anual por el Día del No Fumador (2013) (1)



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de Francesca Storino. Fecha: 29 de mayo de 2013. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Figura 14: Caminata Anual por el Día del No Fumador (2013) (2)



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de Francesca Storino. Fecha: 29 de mayo de 2013. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Los hallazgos evidencian que los usuarios no limitaban su participación a las actividades que se realizaban dentro de la “Casa de la Juventud Avanzada”; sino que, más bien, trascendieron la plataforma institucional del Programa para apoyar en las actividades municipales. Nuevamente, al igual que en la sección anterior, se evidencia que los actores que le dan forma a la actuación del Estado (los burócratas de ventanilla y los usuarios) no se limitan a espacios institucionalizados, tales como la sede oficial del programa social, sino que hacen extensiva la construcción y reconstrucción del Estado en espacios - no estatales (Ibarra, 2015), como las calles del distrito de Pueblo Libre.

Cuando se le consultó a Licha sobre la participación de los usuarios en las actividades municipales, comentó lo siguiente:

Ellos fueron mi portátil porque me acompañaron a las actividades del alcalde, me apoyaban en todo. Yo les decía: “Rafael necesita esto o lo otro” y ellas me decían “Por mi KEN yo hago lo que sea” (risas) (Licha, entrevista personal, 2016).

La referencia que realiza Licha de los usuarios del Programa como su portátil revela que Licha percibía a los usuarios del Programa como una suerte de “recurso político” al cual se podía movilizar para la promoción de las actividades del Programa y/o para apoyar en las actividades del Alcalde. Por una parte, ello despierta algunas preguntas sobre el

alcance de la discreción que puedan tener los burócratas de ventanilla. Si bien la discrecionalidad, como característica inherente de su rol, no es ni buena ni mala en sí misma (Evans y Harris, 2004); sus implicancias dependen del uso que se le de en un determinado contexto (Ibid). En este caso, Licha, como burócrata de ventanilla, explota conscientemente zonas de incertidumbre (Crozier, 1964) inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, a las reglas formales y a las normas sociales, para así promover sus propios valores, ideas e intereses (Berthelot, 1999, p. 80, citado por Subirats, 2008. p. 52).

Por otra parte, la percepción que tuvo Licha sobre los usuarios del PAM como su portátil, invita a pensar necesariamente en el surgimiento de dinámicas clientelares durante la implementación el Programa. Algunos estudios realizados sobre este fenómeno en el Perú indican que las políticas sociales, dentro del conjunto de políticas públicas, han sido descritas en algunas oportunidades como un espacio conocido de redes clientelares (Urrutia, 2016, p. 503). Sin embargo, más que atribuirle un carácter peyorativo a las prácticas clientelares, lo que corresponde es analizar el peso que ejerce la variable política en las distintas fases de las políticas públicas (Ibid). Sobre la base de esta premisa se indagará sobre las motivaciones que existieron detrás de la participación de los usuarios en las actividades del Alcalde.

Al revisar los testimonios de los usuarios del PAM, se pueden identificar cuatro razones principales por las cuales asistían a las actividades del municipio: (i) la existencia de significados compartidos entre los usuarios y el Alcalde; (ii) la relación de amistad construida con Licha, (iii) la presencia de valores compartidos entre los usuarios y las actividades promovidas por la municipalidad y (iv) el sentido de pertenencia a un grupo:

El alcalde era lo máximo, era más ameno, más jovial, nos pedía opinión de los servicios del distrito. Algunos como yo los acompañábamos a la inauguración de obras. Recuerdo lo acompañé a los parques cerca al Museo Larco, al Instituto Jorge Polar y Candamo. Licha no nos obligaba a ir, nos preguntaba si queríamos y podíamos apoyarla en las actividades del Alcalde y nosotras íbamos. Aunque sea para que la gente del distrito vea que sus PAM son leales (risas)(Nery Saldarriaga, 65 años, entrevista personal, 2016)

Yo incluso me echaba el perfume de mi nieta y me alistaba tempranito para ir a las inauguraciones de obras que nos invitaba la Licha porque yo sabía que allí iba a estar mi

KEN. Él nos regaló a unos treinta usuarios del PAM nuestro buzo color verde que decía “Juventud Avanzada” para acompañarlo cuando inauguraba obras en el distrito o para que vayamos a las reuniones. Todas íbamos siempre a apoyar. Éramos como veinte los que íbamos. Entre mis amigas Norma, Emilia, Orestes y Doraluz también nos íbamos a apoyar siempre (Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015)

Nosotros nos íbamos a algunas obras que inauguraba el alcalde, por ejemplo, nos fuimos al parque Cueva y al parque Paracas. El alcalde ya sabía que nosotros íbamos a estar allí, nosotros no éramos de fallarle, y bueno, era más bien por agradecimiento. Licha era una amiga para mí, y cada que me avisaba para algo, yo iba (Carmen Cáceres, 73 años, entrevista personal, 2015)

Yo trataba de estar en la mayoría de campañas que hacían los del municipio porque me parecía que el mensaje que se quería dar era algo bien positivo, sobre todo las campañas de salud. Entonces, lo que hacíamos era encontrarnos con Licha en el club y de aquí salíamos todos juntos. Era bien bonito porque andábamos todos en grupo (Isabel Liao, 87 años, entrevista personal, 2016).

Cuando se hace referencia al surgimiento de dinámicas clientelares en programas sociales, muchas veces se tiende a limitar el entendimiento de este fenómeno a su dimensión material. Así, se le tiende a considerar como dinámicas que se construyen sobre la base de una serie de intercambios espasmódicos llevados a cabo por individuos cuyo móvil de acción es el interés y cuya única operación cognitiva es el cálculo en términos de costo beneficio (Combes, 2011). No obstante, en contraposición con dicha visión instrumentalista del clientelismo, autores como Auyero(2001) rescatan la importancia de la dimensión relacional en las prestaciones sociales del Estado, y pasan a entender el fenómeno del clientelismo como una forma de intercambio social, más que material(Ibid).

Los testimonios de los usuarios del PAM evidencian que la motivación que tenían para asistir a dichas actividades se vincula más a aspectos relacionales, que a la expectativa de obtener algún beneficio material por parte del municipio, alejándose de la caracterización típica del fenómeno clientelar. Ello se explica porque la motivación de los usuarios se sustentó en aspectos como: (i) la existencia de significados compartidos entre los usuarios y el Alcalde; (ii) la relación de amistad construida con Licha, (iii) la presencia de valores

compartidos entre los usuarios y las actividades promovidas por la municipalidad y (iv) el sentido de pertenencia a un grupo. Por estos rasgos, el Programa del Adulto Mayor invita a pensar el clientelismo, a partir del vínculo que pueden establecer las personas con el Estado en su rol prestacional.

Por ejemplo, lo que nos cuentan las señoras Nery Saldarriaga(65 años) y Petronila Silva(74 años) nos invita a retomar lo que sostiene Auyero (1996), sobre los “significados compartidos” que emergen y sostienen a las acciones clientelares. Para el autor, las lealtades, identidades grupales e identificaciones de los clientes para con el “patrón” (que vendría a ser, el Alcalde”), constituyen una dimensión simbólica del clientelismo que, quizás, explique su sostenibilidad en el tiempo (p. 216). En el caso que se estudia, el primer aspecto que explica la participación de los usuarios en las actividades del Alcalde es la existencia de motivaciones de tipo simbólico, las cuales se hacen explícitas a través del uso de atributos positivos para describir la figura del Alcalde, a quien apoyan por lo que representa para ellas.

En esa misma línea, otro aspecto que se releva es el hecho de que la participación de los usuarios en estos espacios era voluntaria. En efecto, la asistencia voluntaria a actividades del Alcalde eran llevadas a cabo, en gran parte, por un sentido de gratitud y colaboración para con Licha, quien vendría a constituirse en una especie de mediadora entre el Alcalde y los usuarios (Auyero, 1996, p. 308). Por ejemplo, para la señora Carmen (73 años), la asistencia voluntaria a este tipo de actividades se relaciona a la amistad construida con Licha, quien – según testimonios previos – la apoyó para la realización de trámites en el Banco de la Nación (BN).

Desde la perspectiva sociocultural de Auyero (2015), se podría sostener que, en el clientelismo, las relaciones entre los mediadores y sus círculos internos son cultivadas, no solo por la distribución de bienes y favores, sino también por la participación diaria en la solución personalizada de problemas(p. 236). En este caso específico, la personalización del vínculo entre Licha y la señora Carmen facilitó, tanto el surgimiento de una relación de mutuo apoyo entre ambas, disolviendo la barrera burocrática que naturalmente separa al que presta el servicio, de quien lo recibe, como la participación activa de la usuaria en las actividades del Alcalde.

De manera complementaria a los aspectos precitados, el testimonio de la señora Isabel Liao (87 años) evidencia cómo es que más allá de lo que representen Licha o al Alcalde, algunos usuarios se sintieron comprometidos con la promoción de las actividades del Programa, debido a un sentido de identificación para con el mensaje que se difundía (p.e. estilos de vida saludable). Por ejemplo, la relación que termina estableciéndose entre usuarios como la señora Isabel y el Programa evidencia que el Estado puede llegar a transmitir, desde sus diferentes roles, entre ellos el prestacional, un conjunto de valores que también pueden ser compartidos por los usuarios a quienes se dirigen las intervenciones públicas (Subirats, 2001, Migdal, 2001, Pierre et ál, 2001).

El último aspecto que explica la participación de los usuarios en las actividades del Municipio es el sentido de formar parte de un grupo social. El sentido de pertenencia que se generó, materializado en la mutua compañía de los usuarios del Programa, propició que usuarios como la señora Isabel se sientan más motivados a participar de las actividades del Programa, fuera de la “Casa de la Juventud Avanzada”. Así, como se evidenció también en la sección anterior, para algunos usuarios del PAM, la relación entre pares (capital social) se constituyó en un elemento que hizo sostenible su apoyo a las actividades del Alcalde y del municipio.

El enfoque desde el cual se ha buscado interpretar el clientelismo en el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre revela que: (i) este fenómeno tiene lugar en la vida cotidiana de las personas y (ii) el comportamiento de los usuarios al asistir a las actividades del PAM, en apoyo del Alcalde Rafael Santos, es el resultado de un conjunto de disposiciones cognitivas y afectivas, un habitus clientelar que se configuró gracias a las repetidas interacciones que se establecieron con Licha (Auyero, 2016, p. 226). Así, lo que se muestra es que el clientelismo que se generó en el PAM adoptó la forma de una relación social de carácter interpersonal (Vommaro, 2011, p. 67) entre los implementadores (Licha) y los usuarios.

Sobre la base de dicha premisa, se analizará también la segunda práctica a través de la cual se concreta el rol técnico y, a la vez, político, de Licha: el apoyo a las campañas de

reelección del Alcalde Rafael Santos (períodos 2011-2014 y 2014 – 2018).

Como se indicó en el anterior capítulo, la trayectoria de Licha estuvo marcada por la tenencia de un perfil de carácter mixto, en el que combinaba aspectos relacionados al ámbito de la gestión de programas sociales (gestora pública), pero también aspectos vinculados a su participación política previa como parte del equipo de campaña del Alcalde Rafael Santos. Según el testimonio previo que ofreció la propia Licha, ella participó activamente de la primera campaña política del Alcalde Rafael Santos durante las Elecciones Regionales y Municipales en el Perú en el año 2006, teniendo bajo su responsabilidad el local de campaña del partido político “Alianza Electoral Unidad Nacional”. En dicha ocasión, Rafael Santos ganó la elección para Alcalde del Distrito de Pueblo Libre con 41.33%, en representación del partido “Alianza Electoral Unidad Nacional”, frente al 24.24% del partido “Partido Democrático Somos Perú” (ONPE, 2006).

Ya en el año 2010, habiendo transcurrido un período de la gestión municipal del Alcalde Rafael Santos, se producen nuevas Elecciones Regionales y Municipales. Para esta contienda electoral, Rafael Santos vuelve a postular, como parte del partido político “Partido Popular Cristiano - Unidad Nacional”, y resulta reelecto con un 46.9% de los votos de los vecinos, llevándole un amplio margen de diferencia al Partido Descentralista Fuerza Social, el cual quedó segundo en la contienda electoral con un 20.4% de los votos (ONPE, 2010). Durante la campaña electoral de la reelección del Alcalde Rafael Santos, Licha también tuvo una participación activa como colaboradora política del Alcalde, pero desde el ejercicio de su rol como Coordinadora. Ello se infiere del testimonio de un usuario del PAM:

Acá yo siempre he sido del APRA y cuando Licha viene, me dice “Petita por el PPC”, yo feliz de la vida voté por el PPC. Me hice mi cambio de domicilio en el DNI a Pueblo Libre, porque antes figuraba en San Miguel. Mi hija y mi nieta ya tenían DNI de Pueblo Libre, entonces ya podían votar por el PPC en el distrito. Hasta el novio de mi nieta, que me veía contenta con mi KEN, se hizo el cambio en su DNI con la dirección de mi casa para poder votar por él en la segunda vez que salió. Acá todos somos del PPC. El KEN tenía apoyo de todos los programas sociales, sino no hubiera salido electo de nuevo. Yo, por ejemplo, hice que aquí toda la gente de mi edificio votara por él porque les decía que nos iba a poner cámaras para atrapar a los rateros. Me decían “Ya Petita, sí hemos votado

por tu KEN”...bueno, me engañarían no sé, pero así me decían (risas)(Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015).

La señora Petronila Silva (74 años) da cuenta del apoyo político con el que contaba el Alcalde Rafael Santos desde los programas sociales municipales, pero también de cómo la participación política de Licha termina trascendiendo la esfera político electoral para sumergirse en el ámbito de la prestación del servicio público desde el PAM. En el caso de Licha, su nivel de involucramiento se reflejó en que, en el marco de la autonomía con la que contaba y debido a la cercanía política con el Alcalde, ella asume la responsabilidad de promover la candidatura del Alcalde Rafael Santos entre los usuarios que asistían a las actividades del Programa del Adulto Mayor. Así, tenemos que, tanto en las Elecciones Regionales y Municipales del 2006, como en las del 2010, Licha asume un compromiso político activo con el partido del gobierno municipal de turno. Cabe resaltar que, en ambos procesos electorales en los que participa Licha (2006 y 2010) gana la contienda electoral el señor Rafael Santos Normand.

Posteriormente, casi al final de los dos períodos de gobierno del Alcalde Rafael Santos, se produce el proceso electoral correspondiente al período de gobierno 2014-2018. En el año 2014, los Alcaldes distritales aún podían postularse a una reelección¹², por lo que el Alcalde Rafael Santos decide volver a postularse. En esta ocasión, el resultado de la contienda electoral le sería adverso, presentándose como ganador el candidato Jhonel Leguía Jamis, del partido político “Solidaridad Nacional”, con el 35% de los votos

¹² Debe tomarse en cuenta que, en el año 2015, el Congreso de la República promulga la Ley N° 30305, Ley de Reforma de los Artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú, la cual prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes, y especifica que estos pueden volver a postular, transcurrido otro período, como mínimo. La figura constitucional de la no reelección inmediata fue motivada por el Congreso de la República en un contexto en el cual informaciones periodísticas afirmaban que, para 2014, el 92% de los 1841 alcaldes provinciales y distritales estaban siendo investigado por peculado, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión; y más del 50% de los investigados se preparaba para presentarse a la reelección municipal. Pese a que su principal motivación fue luchar contra el enquistamiento de “élites corruptas en el poder” (Velásquez et al., 2005, citado por Aragón, J y Cruz, M., 2018), para algunos autores como Aragón y Cruz (2018), aún no existe suficiente evidencia que muestre que prohibir la reelección inmediata de algunas autoridades sea un mecanismo eficaz para reducir los niveles de corrupción (Aragón y Cruz, 2018, p. 30).

(ONPE, 2014). El Alcalde Rafael Santos, quien postuló por el partido político “Partido Popular Cristiano – PPC”, alcanzó el segundo lugar con el 24.22% de los votos, manteniéndose por encima del 20%, pese a haber sido gobierno de turno en dos ocasiones (2007-2010 y 2011 – 2014) (Ibid).

A pesar de no haber salido electo por tercera vez como Alcalde del distrito de Pueblo Libre, Rafael Santos también contaría con el apoyo de Licha, quien asumiría un rol activo en la campaña política. De la información recolectada se pudo acceder a fotografías, en la que se le observa a Licha acompañando al Alcalde Rafael Santos durante todo el recorrido realizado por las inmediaciones del distrito de Pueblo Libre, siendo aún Coordinadora del Programa del Adulto Mayor:

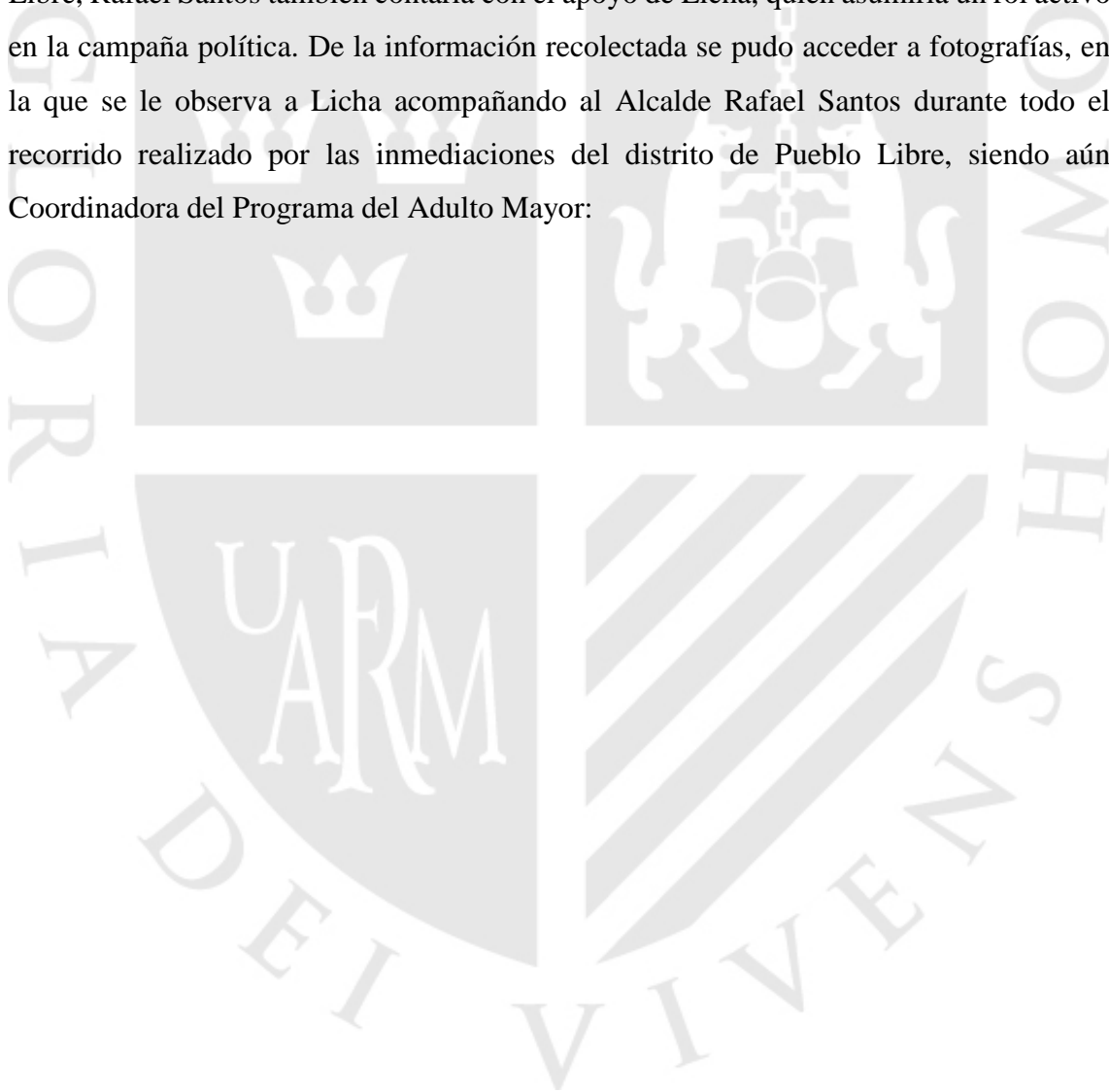


Figura 15: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (1)



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de María Elisabeth Anchante. Fecha: 7 de setiembre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Nota: En la Figura se observa a Licha, que lleva puestas gafas oscuras, a la izquierda del Alcalde Rafael Santos con una bolsa del partido político "Partido Popular Cristiano".

Figura 16: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (2)



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de María Elisabeth Anchante. Fecha: 7 de setiembre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Figura 17: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (3)



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de María Elisabeth Anchante. Fecha: 7 de setiembre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Figura 18: Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos (2014-2018) (4)



Fuente: Publicación en red social "Facebook" de Rafael Santos. Fecha: 7 de setiembre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

El común denominador que se identifica de las Figuras mostradas con anterioridad es la presencia de Licha al lado del Alcalde Rafael Santos, realizando labores vinculadas a la repartición de volantes alusivos a la opción política del Alcalde o realizando proclamas para difundir su candidatura entre los vecinos de Pueblo Libre. En los tres procesos electorales en los que participa el Alcalde Rafael Santos (2006, 2010 y 2014), Licha tiene una participación política activa. Ello refleja que llegó a asumir un rol mixto desde la Coordinación del PAM de Pueblo Libre, al combinar elementos técnicos propios del quehacer de la burocracia de ventanilla para gestionar hacia adentro el funcionamiento del Programa; pero también elementos políticos, más relacionados a su apoyo logístico como colaboradora política durante la campaña electoral del Alcalde y a la búsqueda de legitimidad política del partido de gobierno.

En complemento con la participación política activa de Licha en los procesos electorales precitados, también se contó con el apoyo de algunos usuarios del Programa del Adulto Mayor en esta última campaña electoral (2014). Por ejemplo, al igual que la señora Petronila Silva (74 años), quien apoyó al Alcalde durante la campaña política del año 2011, la señora Yanet Chávez, usuaria del PAM, también participó para promover la reelección del Alcalde Rafael Santos para el período 2014 – 2018:

Figura 19: Usuaria Yaneth Chávez en Campaña de Reelección del Alcalde Rafael Santos



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de Rafael Santos. Fecha: 7 de setiembre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

El apoyo de usuarias como las señoras Petronila y Yaneth evidencia que Licha pudo, en el marco de su rol como colaboradora política del Alcalde, lograr que algunos usuarios del PAM promovieran la opción política del Alcalde durante los procesos electorales de los años 2011 y 2014. En pocas palabras, Licha fue una especie de “funcionaria- política” que actuaba como bisagra entre los usuarios del PAM, quienes podían estar más cerca del Alcalde y el propio Alcalde, quien tenía en Licha una fuente de apoyo desde los programas sociales distritales en términos electorales. Esta “fluctuación” entre ambos roles (político y técnico), le permitió a la Coordinadora contar con un capital político cautivo disponible, tanto en períodos electorales como durante la gestión municipal, constituyéndose en un mecanismo de auto legitimación política para el Alcalde.

Las dimensiones (técnica y política) que componen la actuación de Licha escapan a los supuestos establecidos en la teoría de la burocracia de ventanilla respecto de la

racionalidad y predictibilidad del comportamiento de los burócratas de ventanilla. Ello debe llevar, necesariamente, a explorar nuevas formas de entender lo roles que desempeñan los funcionarios de primera línea en los programas sociales, pues las presiones políticas a las cuales están sujetos durante el desempeño de su función, siempre afectarán su comportamiento y, sobre todo, el ejercicio de su discreción (Evans y Harris, 2004; Pierre et ál, 2001).

Ahora bien, como se ha observado de los testimonios de los usuarios y de las Figuras sobre las actividades del Programa, otra de las figuras importantes que resalta en el desarrollo del Programa es el Alcalde, Rafael Santos. En ese sentido, a efectos de analizar cómo se produce la personalización del vínculo entre el Alcalde y los usuarios, se recurrirá al concepto de proximidad política, el cual permitirá entender cómo es que las dinámicas clientelares se pueden emplear para generar una nueva legitimidad política en un determinado territorio(Le Bart y Lefebvre, 2005).

b) La prestación social como vínculo de proximidad política: el Alcalde y la Juventud Avanzada

En los últimos años, debido a la diversificación de los roles del Estado y a su papel como proveedor de bienes y servicios, se ha pasado de concebir a los ciudadanos como “clientes individualizados” (Bryson, 2014). Dicho cambio en la forma de concebir a las personas desde el Estado está dando paso a una relación más puntual, sin origen ni duración, en el que la capacidad de generar un vínculo social entre el Estado y las personas es más débil (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 16). Como consecuencia de ello, se han propiciado cambios en los modos de producción de la legitimidad política a nivel local. Así, hoy en día, la legitimidad de la cual cuentan los políticos electos subyace, no solo en su elección democrática, sino también en aspectos como (i) la eficacia de sus intervenciones, (ii) su proximidad con respecto a los habitantes, (iii) su conocimiento íntimo del terreno, (iv) sus cualidades de escucha de las demandas de los ciudadanos y (v) su capacidad de traducir adecuadamente las necesidades sociales que se manifiestan en el territorio en acciones públicas (p. 22-26).

Aprender la acción pública desde el concepto de legitimidad política invita a pensar en la acción pública desde su dimensión simbólica (Hassenteufel, 2008). Esto implica que, al analizar una política pública, no debe tomarse en cuenta solo los resultados concretos que esta tiene en el territorio, sino también aquellos elementos que denotan una intención por parte de los actores de preocuparse por la solución de un determinado problema público (p. 142). En este contexto debe situarse el concepto de proximidad política, el cual se presenta como un instrumento de legitimidad política empleado por los políticos electos para hacer visible su rol en el territorio (Le Bart y Lefebvre, 2005).

Como se señaló en el marco teórico, se pueden distinguir diversos tipos de proximidad política entre los ciudadanos y los políticos electos, las cuales dependerán de diversos factores como las competencias para su puesta en práctica, las situaciones en las que se inscriben y el público hacia el cuál se dirigen. Todos los tipos de proximidad política tienen como común denominador el rol central que desempeña el Alcalde como parte esencial de su implementación (Le Bart y Lefebvre, 2005). En primer lugar, se identifica a la proximidad protocolar, correspondiente a la actividad de representación tradicional del alcalde. En segundo lugar, se identifica la proximidad informal, la cual aparece como la más improvisada, en términos de planificación. Aquí la proximidad se hace más recreativa, más personalizada, menos codificada y rutinaria. Por último, se encuentra la proximidad neo-clientelar, la cual se produce como consecuencia de la personalización del vínculo entre el Estado y el ciudadano (2005, p. 17-41).

Desde la presente sección se plantea que, durante la implementación del Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre, se construyeron tres tipos de proximidad política entre el Alcalde y los usuarios del PAM: (i) la proximidad protocolar, expresada en la participación de Rafael Santos en los eventos conmemorativos de la “Casa de la Juventud Avanzada”; (ii) la proximidad informal, expresada en la interacción Alcalde – usuarios y el reconocimiento político que se le brindó a los usuarios y, como consecuencia de ambos tipos de proximidad, (iii) la proximidad neo-clientelar, expresada en las representaciones que tuvieron los usuarios de la autoridad política, como el mediador entre sus preocupaciones y los servicios municipales. A manera de demostrar cómo se desplegó el primer tipo de proximidad política (proximidad formal), se recurrirá a la información recolectada, como producto de las observaciones participantes realizadas en los eventos

conmemorativos de la “Casa de la Juventud Avanzada”. A continuación se describe una de las principales “festividades”: el Día de la Madre.

El miércoles 8 de mayo de 2013 se realizó una visita de campo a la sede del PAM; es decir, a la denominada “Casa de la Juventud Avanzada”, situada en Jr. Teruel N° 195, Pueblo Libre (zona tres). Ese día se tenía previsto el agazajo por el Día de la Madre en el Programa del Adulto Mayor. A llegar a las inmediaciones de la “Casa de la Juventud Avanzada”, aproximadamente a las 3pm, se pudo notar que se habían dispuesto sillas de plástico en las afueras del local. Asimismo, se había instalado un toldo verde de la Municipalidad de Pueblo Libre, para que los usuarios asistentes puedan sentarse a esperar que se dé inicio al evento. Como parte de ese intercambio, se pudo notar que una de las usuarias, al parecer la que tenía mayor confianza con Licha, le comenta:

Oye Licha, ¿va a venir mi Ken no? (en referencia al Alcalde Rafael Santos Ante lo cual Licha respondió: Por supuesto, Petita, hoy viene tu Ken, exclusivamente para verte a ti (Conversación entre Licha y Petronila Silva, entrevista personal, 2013).

Muchas usuarias aún no se encontraban sentadas en las afueras del local; sino, más bien, al interior del local conversando de manera muy amena con Licha, mientras se les repartía un ticket para el sorteo, individualmente. Una de las señoras soltó abiertamente una pregunta a Licha: “¿A qué hora estará viniendo el Alcalde?” Ante lo cual, Licha respondió: “Él ya está llegando”. Por lo que se pudo inferir a partir del interés de las usuarias del Programa, la presentación del Alcalde era el componente central del agazajo por el Día de la Madre. Cuando Licha procedió a explicar la programación del evento, se acerca y estaciona en las inmediaciones del local, un vehículo. Era el Alcalde, Rafael Santos.

Lo primero que hizo el Alcalde fue posicionarse en la ubicación central para agradecerles a todas las usuarias por estar presentes en el agasajo del Día de la Madre. Posteriormente, procedió a dar unas palabras en conmemoración a la ocasión, las cuales versaron en torno a la “importancia de realizar un reconocimiento especial a las mamás de la Juventud Avanzada” desde el PAM, quienes ocupan un lugar especial para él”.

Llamó la atención la recurrencia por parte del Alcalde a un discurso cercano y empático para con las usuarias, como si hubiera de por medio un vínculo más familiar e íntimo entre la figura política (el Alcalde) y los receptores del servicio.

Según autores como Hassenteufel (2008), para entender la acción pública en su dimensión simbólica, es clave prestarle atención a las estrategias discursivas de los actores, quienes a través del vocabulario, las expresiones, las connotaciones, los argumentos, entre otros, permite proyectar una imagen determinada sobre su rol en el territorio, a fin de legitimar políticamente una política pública (p. 142). Desde este ángulo, la apelación a un vocabulario amigable y familiar por parte del Alcalde para con los usuarios responde a una estrategia más amplia para moldear la representación que los usuarios tienen sobre él: la de un Alcalde cercano que siempre tiene presente a los adultos mayores del distrito.

Posteriormente al breve discurso, el Alcalde procedió a realizar el sorteo de las canastas por el día de la madre, las cuales contenían productos como azúcar morena, papel higiénico, chocolates vizzio, galletas wafer, entre otros, “todo por cuenta del municipio”, según nos cuenta Licha. En dicha ocasión, el Alcalde se encargó de leer los números del sorteo, ante la intriga de las participantes. Cada una de las usuarias que salió sorteada y se ganó una canasta (se calcula que fueron, aproximadamente, quince), se tomaba una Figura con el Alcalde, al momento de entregarle su canasta. A continuación se muestran algunas imágenes a modo de ilustrar la ocasión:

Figura 20: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (1)



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de colaboradora municipal Rubi Adriano. Fecha: 10 de mayo de 2013. Extraído el 10 de octubre de 2017.

Figura 21: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (2)



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de colaboradora municipal Rubi Adriano. Fecha: 10 de mayo de 2013. Extraído el 10 de octubre de 2017.

Figura 22: Celebración del Día de la Madre en “Casa de la Juventud Avanzada” (3)



Fuente: Blog Personal de Rafael Santos Normand. Fecha: 13 de mayo de 2013. Extraído de <http://rafael-santosnormand.blogspot.com/>, el 21 de setiembre de 2017.

Cuando el evento estaba culminando, se le consultó a Licha sobre la frecuencia con la que solía venir el Alcalde al Programa. Ante lo cual respondió: “El Alcalde siempre está presente en todas las actividades y ya ellas (en referencia a las usuarias) se contentan pues”. Lo que comenta Licha es que no sería la única vez que el Alcalde va a los eventos del Programa. Por el contrario, da a entender que la participación del Alcalde era ciertamente constante, contraria a la imagen que se tiene de los políticos, quienes, en nuestro imaginario, suelen mantener cierta distancia de los ciudadanos.

En complemento con los vínculos de proximidad política formal establecidos entre el Alcalde y los usuarios en eventos conmemorativos como el Día de la Madre, también se presentó un vínculo de proximidad informal, el cual se vio reflejado de dos maneras: (i) en las visitas esporádicas que realizó el Alcalde a la “Casa de la Juventud Avanzada” para interactuar directamente con los usuarios del PAM y (ii) en el reconocimiento a los adultos mayores del PAM, mediante diversos productos comunicacionales, en algunos casos, personalizados.

El 23 de setiembre del 2013 se llevó a cabo la celebración del Día de la Primavera en la “Casa de la Juventud Avanzada”. En conversaciones previas al inicio del evento, Licha contó sobre el propósito de esta ocasión: “el propósito no era celebrar simplemente el advenimiento de la Primavera, como estación, sino, sobre todo, otorgarle una distinción como Reina de la Primavera a la usuaria más carismática y amable”. Por lo que señala Licha, los eventos eran espacios en los que se solía premiar a las personas que encarnan los ideales que promueve el PAM, los cuales servían de ejemplo a los otros usuarios y como medio para reforzar mensajes positivos (Ramos Bonilla, 2014, p. 237).

La dinámica de seleccionar a la Reina de la Primavera no se realizaba unilateralmente desde la Coordinación del Programa. Por el contrario, las usuarias tenían una participación activa:

Nosotros todos los años le repartimos un papelito a los usuarios y usuarias que vienen a los talleres con la pregunta de quién creen que sería la Reina de la Primavera del año. Allí, cada uno pone a su candidata y, el día del evento, lo que hacemos es contar los votos y anunciar a la ganadora (Licha, entrevista personal, 2013)

El día del agasajo, la Coordinación (Licha y su asistente, Francesca) habían dispuesto la organización de las sillas de plástico y los bocaditos al interior del local. Habrían pasado unos veinte minutos, cuando empiezan a llegar los primeros asistentes. Cada una de las personas que llegaba, entraba a saludar personalmente a Licha a su oficina y, de paso, le consultaba sobre las novedades del evento para esta ocasión. Ante lo cual, ella comentaba: “Este año lo que tenemos es una sorpresa para la Reina de la Primavera”.

Cuando el local se fue llenando, paulatinamente, Licha solicitó ir al salón central, donde se llevaría a cabo la actividad. Eran las 3pm, y el local estaba lleno. Se respiraba un ambiente de familiaridad entre los asistentes. Todos se saludaban y conversaban entre ellos, como si se conocieran de tiempo. Se pudo visualizar la presencia de distintos profesores como Rocío Zúñiga (Gimnasia mental), Franklin Cornejo (Marinera), Elisabeth Chávez (Aeróbicos), entre otros. Cuando la vieron entrar a Licha, las usuarias empezaron a vocear el nombre de una de las usuarias: la señora Petronila(o, Petita, como le decían de cariño). Pasado un momento, Licha anunció que esta vez la ganadora tendría

como premio el bailar una canción con el Alcalde. Tal y como pronosticaban las usuarias, Licha anunció que, después de un reñido proceso de votación, la ganadora de ese año sería la señora Petita.

Cuando convocaron a la ganadora a dar unas palabras, la señora Petita le agradeció a las personas que habían votado por ella y agregó que le daba mucha felicidad poder bailar con su “KEN” (en referencia al Alcalde). El agasajo seguiría su curso, entre el baile, la música, las risas y el encuentro entre los profesores, los usuarios y Licha. Al promediar las 4pm, entró por la puerta principal el Alcalde Rafael Santos, quien se dirigió a saludar, en primer lugar, a Licha y, posteriormente, a las usuarias del Programa. La primera de ellas fue la señora Petita, quien no dudó en acercársele con su corona de “Reina de la Primavera”. Luego del saludo correspondiente, Licha cogió el micrófono y anunció que había llegado el momento del premio para la señora Petita: el esperado baile con el Alcalde.

Se le veía realmente contenta a la señora Petita. En dicho momento, lo que más llamó la atención fue el carisma y las atenciones que les brindaba el Alcalde a las usuarias. Se percibía, desde afuera, que la presencia del Alcalde era más que especial para ellas. Incluso, la señora Petita le comentó personalmente: “pensamos que ya no venías porque ya me habían premiado”. Ante lo que él respondió: “yo de todos modos tenía que estar acá, cómo me voy a perder el baile con mi Reina de la Primavera”. Las demás usuarias y él mismo se rieron. Sin duda, parecía como si el centro del espectáculo o el evento central fuera el baile con el Alcalde.

En este primer tipo de proximidad informal, el Alcalde se presenta como una figura físicamente cercano y palpable; es decir, se encuentra mano a mano con los ciudadanos (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 21). El territorio se convierte para el Alcalde en un terreno indispensable, constituyéndose en un recurso sobre el cual construye su legitimidad política. Esta inmersión en el terreno, adopta la forma de una participación activa en los espacios sociales del distrito, permitiéndole anular la visión de autoridad política distante que se construye solo desde los dispositivos ceremoniales del municipio (proximidad formal) (p. 22-25). Como indica la usuaria Elba Gutiérrez:

Él era así, era bien campechano, no había que esperar una actividad grande para verlo.

Por ejemplo, él venía el último día de cada mes para celebrar los cumpleaños con una torta grande, él cantaba, nos tomábamos Figuras, apagaba la velita y ya se iba. Era un hombre muy carismático, muy buena persona, también lo extrañamos mucho (Elba Rivera Gutiérrez, 72 años, entrevista personal, 2016).

Cuando el KEN iba al PAM, salía con la cara roja porque todas lo besábamos. Él bailaba un ratito con todas las del programa. Ya todas nos quedábamos contentas de compartir con el KEN. Él tenía bastante chispa y era como un amigo para nosotras. Él era bien cercano con nosotras. En todo lo que queríamos nos apoyaba. Él no entraba con guarda espalda, nos tenía confianza (Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015).

En el caso que se estudia, el “terreno” sobre el cual el Alcalde estableció los vínculos de proximidad política informal fueron los eventos conmemorativos organizados por la Coordinación del PAM. Por una parte, para el Alcalde, dichos eventos representaron una plataforma política que le permitió desplegar su rol; por otra parte, para los usuarios estos espacios representaron el lugar en el que podían disolver la barrera que se le atribuye a la relación ciudadano – político electo. A continuación se muestran algunas imágenes que retratan los intercambios entre el Alcalde y los usuarios:

Figura 23: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (1)



Fuente: Álbum personal de usuarios Emilia Jiménez (s/f), Petronila Silva(s/f).

Figura 24: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada”
(2)



Fuente: Álbum personal de usuarios Emilia Jiménez (s/f), Petronila Silva(s/f).

Figura 25: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada”
(3)



Fuente: Álbum personal de usuarios Emilia Jiménez (s/f), Petronila Silva(s/f).

Figura 26: Visitas esporádicas del Alcalde Rafael Santos a “Casa de la Juventud Avanzada” (4)



Fuente: Spot publicitario de Programa del Adulto Mayor (2011) (Véase <https://www.youtube.com/watch?v=kAOfQNUSrIQ>). Consultado el 15 de octubre de 2016.

En las imágenes que se muestran con anterioridad, se observa que el Alcalde participaba con frecuencia de las actividades que se realizaban en la “Casa de la Juventud Avanzada”, como si fuera un vecino más del distrito. Esta estrategia de despliegue del Alcalde Rafael Santos en los programas sociales del Municipio de Pueblo Libre nos recuerda que la política también es un asunto de memoria: de rostros, nombres, situaciones y problemas específicos (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 28). Cuando el Alcalde Rafael Santos hace referencia a la usuaria Petita como “su reina de la Primavera” o cuando efectúa un trato gentil hacia las demás usuarias les está brindando un trato personalizado que ejerce mucha importancia en ellos a nivel simbólico en términos de reconocimiento sobre su especificidad, no solo como usuarios (palabra que, quizás, hace referencia a una relación impersonal), sino sobre todo como vecinos de un distrito que está, mayoritariamente, conformado por personas adultas mayores.

Además de haber estado físicamente presente en distintas ocasiones en la “Casa de la Juventud Avanzada”, el Alcalde, como parte de su relación de proximidad política informal con los usuarios, también buscó otorgarles reconocimiento social a los usuarios del PAM en el distrito de Pueblo Libre. Entre las principales prácticas que puso en marcha se reconocen tres: (i) la promoción de la imagen de los usuarios del PAM en campañas

de difusión del municipio, (ii) la entrega de presentes simbólicos, tales como tarjetas de cumpleaños o recordatorios personalizados a los usuarios, y (iii) el reconocimiento de los usuarios del PAM en eventos oficiales del Municipio. A continuación se muestra el material que se pudo recopilar, gracias a los usuarios y usuarias del PAM:

Figura 27: Tarjeta de cumpleaños enviada a la usuaria Petronila Silva, en el año 2010

(1)



Fuente: Álbum personal de usuaria Petronila Silva(s/f).

Figura 28: Tarjeta de cumpleaños enviada a la usuaria Petronila Silva, en el año 2010 (2)



Fuente: Álbum personal de usuaria Petronila Silva(s/f)

Figura 29: Recordatorio para usuaria Nery Saldarriaga, del Aniversario N° 452 de Pueblo Libre.



Fuente: Álbum personal de usuaria Nery Saldarriaga

En adición a las tarjetas de cumpleaños y los recordatorios de los eventos oficiales que entregó el Alcalde a los usuarios y usuarias del PAM, también se promovió la participación de los adultos mayores en actos y/o ceremonias oficiales del Municipio, reconociéndolos por su participación en el PAM. A continuación se muestra el testimonio de la señora usuaria Petita, quien comparte cómo vivió estas experiencias durante su participación como usuaria del PAM:

Cuando hacían las fiestas, nos hacían nuestros afiches. A mí me hicieron mi afiche en el que salía en una Figura con el alcalde para el Día Internacional del Adulto Mayor, que celebramos en “La Magdalena Vieja. Cuando llegué con mi corona y vestido como la Reina de la Primavera me sentía como una verdadera reina porque las doscientas personas que asistieron, junto con las del Vaso de Leche, me aplaudieron. Ahí tenía mi silla con mi nombre al costado de mi KEN (Petronila Silva, 74 años, entrevista personal, 2015)

Figura 30: Participación de Petronila Silva en el Día Internacional del Adulto Mayor (1)



Fuente: Álbum personal de usuaria Petronila Silva(s/f).

Figura 31: Participación de Petronila Silva en el Día Internacional del Adulto Mayor (2)



Fuente: Álbum personal de usuaria Petronila Silva(s/f).

Del mismo modo, los hallazgos evidencian que desde el municipio se elaboraron un conjunto de dispositivos o productos comunicacionales para publicitar las actividades realizadas desde el Programa del Adulto Mayor. Dichas prácticas se inscribieron en una estrategia intensiva de comunicación emprendida desde la plataforma municipal, cuyo objetivo era presentar el Programa hacia afuera; es decir, hacia su potencial público objetivo. Dentro de las actividades de promoción del PAM se pueden distinguir dos categorías, según el tipo de actor: 1) estatal o “in-house”, relacionado a la publicidad elaborada desde la propia gestión municipal y 2) externa o privada, vinculada al material elaborado por parte de los medios de comunicación. A continuación se muestra un Tabla, que resume los “recursos mediáticos” a los cuales se recurrió durante la implementación del Programa:

Tabla 6: Productos comunicacionales elaborados para el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre

Actor	Tipo de producto/actividad comunicacional	Año
Estatual o “in-house	(1) Afiche publicitario	2008 (Fecha aproximada.)
	(2) Spot Publicitarios	2011/2012
Medios de comunicación (sector privado)	(1) Artículo de prensa(edición impresa)	2010
	(1) Entrevista	2013
	(1) Reportaje	2014

Elaboración propia

A modo de detallar la información expuesta en el Tabla precedente, a continuación se muestra el material audiovisual que se pudo recopilar en torno a los productos comunicacionales elaborados durante la implementación del Programa del Adulto Mayor. Con respecto a los productos comunicacionales elaborados por parte del municipio, se evidencian los siguientes:

Figura 32: Spot Publicitario del Programa de Tai Chi (2012)



Fuente: Video promocional de Gerencia de Imagen Institucional (2012)
Extraído de <https://www.youtube.com/watch?v=KtsiFfpRfOU/>, el 15 de setiembre de 2017.

Figura 33: Spot Publicitario del Programa de Adulto Mayor (2011)



Fuente: Gerencia de Imagen Institucional. Publicado el 4 de mayo de 2011. Extraído de
<https://www.youtube.com/watch?v=kAOfQNUSrIQ&t=40s>, el 15 de setiembre de 2017.

Figura 34: Afiche publicitario del Programa de Adulto Mayor



Fuente: Álbum personal de los señores Emilia Jiménez y Orestes Castañeda

Figura 35: Entrevista de usuarios del PAM en "Radio Capital, con Rosa María Palacios (2013)



Fuente: Álbum de Figuras personal de la usuaria Emilia Jiménez

Figura 36: Artículo del Programa del Adulto Mayor en diario “El Comercio” (2010)



Fuente: Diario “El Comercio”. Artículo publicado el domingo 13 de junio del 2010.

Figura 37: Reportaje de PAM en “Frecuencia Latina” (2014)



Fuente: Colaboradora municipal Rubi Adriano. Fecha: 11 de agosto de 2014

De los productos comunicacionales elaborados para el Programa del Adulto Mayor de Pueblo Libre llaman la atención dos aspectos que se presentan de manera transversal: (i) la presencia física del Alcalde y (ii) la participación de los usuarios del Programa. La participación del Alcalde de manera personal en los Spots Publicitarios del Municipio denota que la promoción de las actividades del Programa respondió a una política más amplia, orientada a proyectar una imagen positiva del envejecimiento como parte del ciclo de vida de las personas. De lo que se observa, la presentación de los usuarios responde a atributos relacionados a la noción de envejecimiento activo, los cuales versan sobre la mejora de la calidad de vida de las personas adultas mayores.

El valor que los usuarios le atribuyen a estas prácticas de reconocimiento terminó generando un impacto positivo en los usuarios, lo cual en algunos casos tuvo una consecuencia en términos electorales: “así con todo ese reconocimiento, ¿quién no votaría por él? (usuaria Petronila Silva, 74 años, 2015). Ello nos lleva a analizar el último tipo de vínculo de proximidad neo clientelar generado en el PAM, sustentado en las representaciones que tuvieron los usuarios en torno a la figura política del Alcalde:

El alcalde es la figura máxima, es la base económica y política. Por ejemplo, la municipalidad tiene locales por todas partes y podría adaptarlos para el adulto mayor, pero eso el único que puede hacer es el alcalde. Nosotros damos sugerencias, pero no es lo mismo. El alcalde anterior que teníamos (Rafael Santos) venía a cada rato y nosotros íbamos y podíamos hablar con él a cualquier hora. Yo me lo encontraba en la calle y le decía: “Rafita”, me respondía: “Señora, ¿del adulto mayor no?” Y aunque sea en medio de la calle podíamos conversar (Elba Rivera, 72 años, entrevista personal, 2016).

En el caso de estudio se ha observado que, como producto de los vínculos construidos

en la cotidianeidad, el Alcalde asumió la función de mediador entre los vecinos y los servicios municipales. Para algunos autores, en un escenario de reconfiguración de la relación Estado – ciudadano, los Alcaldes tratan de escuchar a los ciudadanos y preocuparse directamente por sus necesidades, lo cual les permite, a través del vínculo clientelar, responder a las demandas sociales y, de ese modo, lubricar el sistema municipal.

En este escenario, el vínculo clientelar se presenta como una forma de relación basada en la solidaridad y en la asistencia que perdura en el tiempo (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 34).

Figura 38: Compartir de los usuarios del Programa del Adulto Mayor en Navidad (2016)(2).



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de Maria Elisabeth Anchante. Fecha: 18 de diciembre de 2016.
Extraído el 22 de noviembre de 2017.

Las representaciones que tenían los usuarios con respecto al Alcalde Rafael Santos nos invita a reflexionar sobre el peso que adquiere la variable política, en un contexto en el que los ciudadanos perciben los servicios públicos como un espacio lejano y de difícil acceso. En el caso que se estudia, se evidencian dos aspectos: (i) el Alcalde se convirtió en el indicador principal de la preocupación municipal hacia las personas adultas mayores del distrito, y (ii) la construcción de un vínculo político sustentado sobre la base de las relaciones interpersonales entre los usuarios y el Alcalde, le permitió a este contar con un capital político personal que contribuyó a su visibilidad, pero también a su legitimidad como autoridad política (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 48). Así, si bien en algunos estudios sobre programas sociales peruanos se remarca que el uso clientelar de los programas ha

disminuido por la existencia de diversos candados impuestos desde el Gobierno Nacional (Cerna et. ál, 2017), el caso de estudio evidencia que los vínculos clientelares en los programas sociales aún siguen vigentes, y continúan ejerciendo un impacto importante en la retribución de derechos a las personas.

Asimismo, el estudio de caso ha evidenciado algunos aspectos que conviene tomar en cuenta para entender de manera más aprehensiva el funcionamiento del Estado a nivel local. El primero tiene que ver con que los problemas que se presentan en la implementación en su mayoría son locales, por lo que se debería poner énfasis en resolver problemas específicos y darle más libertad de decisión a los ejecutores de la política, puesto que ellos son los que conocen la realidad local mejor que nadie (Cerna et. ál, 2017, p. 11). El segundo tiene que ver con la ilusoria separación que se realiza, muchas veces, entre el Estado y la sociedad, quienes, como se ha evidenciado, construyen y reconstruyen la acción pública desde sus interacciones (Migdal, 2001).

Figura 39: Publicación del Alcalde Rafael Santos en homenaje a la “Juventud Avanzada de Pueblo Libre”



Fuente: Publicación en red social “Facebook” de Rafael Santos. Fecha: 6 de octubre de 2014. Extraído el 18 de noviembre de 2017.

Finalmente, el tercer aspecto que se ha evidenciado con este estudio de caso tiene que ver con la necesaria revalorización que se tiene que hacer de la variable política como un

elemento que favorece la sostenibilidad de un programa social en el tiempo. Ello nos lleva a pensar las políticas públicas, no solo como el resultado de un conjunto de decisiones burocráticas basadas en procedimientos preestablecidos, sino como el resultado de un proceso de interacción entre el Estado y las personas que se construye y (re) construye en la cotidianeidad.



CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo analizar los factores que favorecieron la implementación del Programa del Adulto Mayor (PAM) de Pueblo Libre, durante el período 2007-2014. La hipótesis principal que se planteó fue que la generación de un vínculo clientelar entre la Coordinadora del Programa, los usuarios y el Alcalde de Pueblo, Rafael Santos Normand, se constituyó en el principal factor que favoreció la implementación del PAM, durante el período analizado. A partir de dicho planteamiento, se propuso reflexionar en torno a las dinámicas que impregnan el funcionamiento del Estado a nivel local (Cerna et. ál, 2017).

1. De manera general, los hallazgos demuestran que las condiciones y las prácticas que se adoptaron durante la implementación del Programa trascienden los supuestos establecidos desde la teoría de la burocracia de ventanilla. Mientras que en una burocracia de ventanilla típica siempre hay un aumento constante de la demanda por el servicio, y se deben establecer límites al acceso; en los inicios del Programa no se contaba con usuarios a quienes prestar el servicio, por lo que se debió pensar en estrategias para atraerlos. En adición a ello, cuando Licha inició su labor como Coordinadora del PAM, se encontró en un contexto de incertidumbre presupuestal que no le permitía tener predictibilidad para la planificación y ejecución de las actividades del PAM. Estas condiciones, entre otras que afectaron el desarrollo inicial del Programa, llevaron a que Licha tuviera que recurrir a un conjunto de prácticas que podrían ser caracterizadas como “informales”, en la medida en que no se encuentran comprendidas en el marco institucional, pero que funcionaron para darle continuidad al Programa (Gandolfo, 2013).
2. Muchas de estas prácticas no se asemejan a los supuestos planteados por Lipsky

(1980); por tanto, más que asumir el carácter racional de la toma de decisiones de Licha, lo que se ha buscado es explorar – desde la narrativa de Licha - cómo es que reinterpretó las reglas existentes sobre la base de sus valores y preferencias (Maynard y Musheno, 2001), a fin de implementar, según su propia valoración, de manera adecuada el PAM. Se evidenció que las prácticas adoptadas por Licha, tales como (i) la flexibilización de requisitos de acceso a los usuarios; (ii) la recurrencia a la red de contactos informal de los profesores para atraer a más profesores; (iii) la movilización de recursos propios y externos (usuarios y entidades del sector privado) para organizar los eventos conmemorativos y paseos y (iv) el poder de negociación directa de los recursos económicos con el Alcalde, le permitieron superar las condiciones adversas de implementación, y posicionarla como una hacedora de política pública informal en un contexto de marcadas limitaciones institucionales y un amplio margen de discrecionalidad.

3. En complemento con la narrativa de Licha, también se buscó explorar la narrativa de los usuarios respecto de la implementación del PAM. Al estudiar sus perspectivas, se identificó que la mayoría de usuarios esperaban más que una contraprestación limitada al servicio de dictado de talleres, pues buscaban satisfacer necesidades socio afectivas, vinculadas al apoyo, escucha y compañía. Así, a diferencia de las burocracias de ventanilla analizadas en estudios de caso recientes (Cerna et. ál, 2017), la interacción entre la burócrata de ventanilla (Licha) y el usuario no se podía limitar a una transacción material. Con esta lectura de las necesidades de los usuarios del PAM, Licha opta por trascender la dimensión institucional del Programa, para asumir un rol personal ligado a la solución de los problemas cotidianos de los usuarios (p.ej. acompañarlos a cobrar al banco o aplicarles inyecciones).
4. Estas prácticas, que son calificadas como soluciones personales durante la investigación, dieron pie a la generación de un vínculo clientelar entre los usuarios y Licha, entendiendo el vínculo clientelar como una relación social de carácter interpersonal que gatilla un eventual apoyo político (Auyero, 2001). Como parte de la configuración de dicho vínculo clientelar, se evidenció que Licha fue asumiendo un rol más político que técnico, durante la

implementación del PAM, lo cual se reflejó en dos prácticas concretas: (i) la movilización de los usuarios para las actividades del Municipio y (ii) el apoyo activo a las campañas de reelección del Alcalde, en los años 2011 y 2014.

5. La participación política de Licha en los tres procesos electorales en los que participa el Alcalde Rafael Santos (2006, 2010 y 2014), refleja que llegó a asumir un rol mixto desde la Coordinación del PAM de Pueblo Libre, al combinar elementos técnicos propios del quehacer de la burocracia de ventanilla para gestionar el funcionamiento del Programa; pero también elementos políticos, más relacionados a su apoyo logístico como colaboradora política durante la campaña electoral del Alcalde y a la búsqueda de legitimidad política del partido de gobierno, a través de la movilización de los usuarios para las actividades del Alcalde.
6. Para entender cómo se produjo la movilización de los usuarios hacia las actividades del Alcalde, se recurrió a sus propios testimonios. A partir de estos, se identificó que la motivación que tenían los usuarios para asistir a dichas actividades se vincula más a aspectos relacionales, que a la expectativa de obtener algún beneficio material por parte del municipio, alejándose de la caracterización típica del fenómeno clientelar. Ello se explica porque la motivación de los usuarios se sustentó en aspectos como: (i) la existencia de significados compartidos entre los usuarios y el Alcalde; (ii) la relación de amistad construida con Licha, (iii) la presencia de valores compartidos entre los usuarios y las actividades promovidas por la municipalidad y (iv) el sentido de pertenencia a un grupo. Por estos rasgos, el Programa del Adulto Mayor invita a pensar el clientelismo, a partir del vínculo que pueden establecer las personas con el Estado en su rol prestacional.
7. Finalmente se identificó que el vínculo clientelar generado a partir de las relaciones interpersonales entre Licha y los usuarios se fortaleció gracias al rol del Alcalde Rafael Santos, quien desplegó una estrategia política basada en el establecimiento de relaciones de proximidad política con los usuarios del PAM. Dicha estrategia de proximidad política le permitió al Alcalde Rafael Santos (i) legitimar políticamente la relación clientelar construida con los usuarios del

PAM, (ii) convertirse, a través de su cercanía con los usuarios del PAM, en el indicador principal de la preocupación municipal hacia las personas adultas mayores del distrito, y (iii) contar con un capital político personal que contribuyó a su visibilidad, pero también a su legitimidad como autoridad política (Le Bart y Lefebvre, 2005, p. 48).

Por todo lo anterior, se considera que la hipótesis principal, referida a la generación de un vínculo clientelar entre los usuarios, la Coordinadora y el Alcalde, se confirma. Ello invita a reflexionar sobre distintos aspectos vinculados a los programas sociales que buscan retribuir derechos a las personas.

8. Algunas de las estrategias que pone en práctica Licha nos invitan a reflexionar en la complementariedad que existe entre el fenómeno clientelar y las prácticas concretas que implementan los gestores locales. Por ejemplo, cuando Licha decide flexibilizar los requisitos de acceso al Programa para que también puedan acceder vecinos de otros distritos, ella era consciente que – quizás - la concurrencia de estos vecinos al PAM, no le generaría beneficios en términos electorales al Alcalde de turno, pero sí le generarían beneficios en términos de posicionamiento del PAM como una oferta atractiva para los adultos mayores de otros distritos. Así, por una parte, dicha estrategia le permitió a Licha generar una concurrencia importante de usuarios en términos cuantitativos, superando el primer obstáculo que tuvo como Coordinadora (no tener usuarios en el PAM). Por otra parte, el que los vecinos de otros distritos prefieran asistir al PAM de Pueblo Libre, aún contando con el mismo servicio en sus propios distritos, refleja que el PAM de Pueblo Libre llegó a tener una ganancia en términos reputacionales frente a otros distritos, lo cual le otorga cierta legitimidad a la gestión del Alcalde Rafael Santos en la Municipalidad de Pueblo Libre.
9. A diferencia de un vínculo clientelar construido sobre la base de un intercambio puntual de bienes y favores, a cambio de votos en período electoral, el vínculo clientelar construido entre Licha, los usuarios y el Alcalde tuvo como sustento primario las relaciones interpersonales generadas durante la implementación

del Programa. Así, los valores detrás del vínculo generado se basaron en la amistad, la confianza y el reconocimiento mutuo, haciéndolo sostenible en el tiempo. Por ello, la movilización de los usuarios del Programa del Adulto Mayor hacia las actividades del Alcalde Rafael Santos por parte de Licha tuvo una recepción positiva entre los usuarios, quienes se vieron motivados por razones personales para apoyar al Alcalde (p.e. las señoras usuarias Carmen, Petita y Nery).

10. En adición a lo anteriormente señalado, se considera que estudiar el clientelismo político a nivel local hoy en día también invita a pensar en lo que pueda suceder con este fenómeno con la introducción de figuras constitucionales como la prohibición de la reelección inmediata de alcaldes. Quizás, la principal implicancia que tendría la no reelección inmediata para las relaciones clientelares es que los actores políticos (y los gestores locales) ya no contarían con el principal vehículo de mantenimiento del poder político (la posibilidad de su continuidad política). Sin embargo, el caso de estudio demuestra que el vínculo clientelar generado puede perdurar en el tiempo por su naturaleza (entendiéndolo como una relación social interpersonal entre los políticos, burócratas y ciudadanos) e, incluso, ayudarle al gobierno de turno a generar mayor legitimidad política respecto de su actuación en el territorio.
11. En esa línea, es probable que la introducción del “candado” de la prohibición de la reelección inmediata tenga un mayor impacto en términos electorales, que en términos de sostenibilidad de las relaciones clientelares. Ello tiene que ver con que, siguiendo la definición de Auyero (2001) estas relaciones están construidas sobre la base de vínculos interpersonales entre los actores, las cuales tienen un desarrollo que va más allá de la plataforma institucional del municipio. Un ejemplo de cómo las relaciones clientelares pueden trascender los períodos electorales(y gubernamentales) es el hecho de que los usuarios del PAM, la propia Licha y el Alcalde Rafael Santos hayan seguido frecuentándose en diversas ocasiones, aun habiendo culminado los dos períodos de gobierno del Alcalde en el distrito de Pueblo Libre. Se demuestra, entonces, que las relaciones clientelares entre los tres actores (Licha, los usuarios y el Alcalde)

no requiere de un espacio institucionalizado, sino más bien del conjunto de interacciones que se produzcan entre ellos y de los significados que las personas le otorguen a estas.

12. Por último, el estudio de la implementación del Programa en el período analizado invita a reflexionar también sobre la sostenibilidad de las prestaciones sociales más allá de los actores que protagonizaron su desarrollo (el Alcalde y Licha). En el caso del PAM, existió un condicionamiento normativo (Ley N° 30490) que habilitó su creación y adecuación durante los primeros años de desarrollo (2004-2006). Sin embargo, su sostenibilidad y éxito tuvo como punto de partida la creación de una demanda(social) por parte de Licha, la cual se vio sostenida en el tiempo, conforme fue aumentando la cantidad de usuarios que asistían en el PAM. Con el tiempo, la sostenibilidad del PAM pasó a depender, tanto de la estrategia de Licha de atraer a más usuarios, como de la valoración positiva que generaron los usuarios, a partir de su experiencia. Así, el sentido de pertenencia a un grupo y la relación de amistad generado entre los mismos usuarios del Programa invita a pensar en que, quizás, la sostenibilidad de una intervención social no encuentre su explicación solo en los dispositivos legales o instrumentos de política pública existentes, sino también en el significado que adoptan las intervenciones sociales para las personas a quienes se dirige la intervención, pues son estas quienes, a través de su propia experiencia, pueden asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. (2005). Las políticas sociales. España, Universidad de Salamanca.
- Alden, S. (2015). Discretion on the frontline: The street level bureaucrat in English statutory homelessness services. *Social Policy and Society*, 14(1), 63-77.
- Anquetin, V., & Freyermuth, (2011). Demande sociale. *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de sciences po, pp.146- 152.
- Aragón, J. & Cruz, M. (2018). El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones regionales y municipales del 2018. *Revista Argumentos*, Edición N° 2, Año 12, 2018. 27-36.
- Aramburú, Carlos & Rodriguez, Ana (2011). Políticas sociales y pobreza. CIES. Lima, Perú.
- Aranda, Julio & Horna, Arístides (2006). Factores asociados a la satisfacción de vida de los adultos mayores de 60 años en Lima, Perú. *Universitas Psychologica*. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia) 5 (3): 475-485.
- Auyero, Javier (1997), ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Losada, Buenos Aires.
- _____, (1999). "From the client's point (s) of view": How poor people perceive and evaluate political clientelism. *Theory and Society*, 28(2), 297-334.
- _____, (2001), La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, Prometeo, Buenos Aires.
- _____, (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(226), 221-246.
- Baldock, J., Manning, N., & Vickerstaff, S. (2007). Social policy, social welfare and the welfare state. *Social policy*, 5-30.

- Banfield, E. C. (1967). The moral basis of a backward society.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249-262.
- Barzelay, Michael (1998). Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de Cultura Económica.
- Bason, C. (2013). Design-led innovation in government. *Social Innovation Review*, 15-17.
- Bourdieu, Pierre (1980). Le capital social. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 31, Le capital social. pp. 2-3.
- Brodkin, E. Z. (2011). Putting street-level organizations first: New directions for social policy and management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Burki, S. J. & G. E. Perry (1998). Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Banco Mundial. Washington D.C, EEUU.
- Cadiou, S. (2011). Collaborateur politique. *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de sciences po, pp.73-79.
- Cardona, A. M. A., & Salgado, S. V. A. (2015). Investigación narrativa: apuesta metodológica para la construcción social de conocimientos científicos. *Revista CES Psicología*, 8(2), 171-181.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL - CELADE (2008), Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/G.2378 (SES.32/14), junio.
- Cerna, Diego; García, Luis; Puemape, Félix; Paolo Sosa; Mauricio Rentería; Lucila Rozas (2017). Acá no hay ventanillas: La burocracia de la calle en los programas sociales.
- Combes, H., & Vommaro, G. (2012). Relations clientélares ou politisation: pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme. *Cahiers des Amériques latines*, (69), 17-35.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Santiago de Chile, Chile.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de programas sociales. BID, New York, EEUU.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press.
- Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, y sus modificatorias. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 26 de junio de 2012.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection.
- Díaz, Ramón et ál. (2009). Análisis de la implementación del programa Juntos en las regionales de Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Lima: CIES y CARE-Perú.
- Dicke, L. A. (2003). Street-level leadership in the public sector: A case study of the challenges. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 7(2), 231- 251.
- Dupuy, F., & Thoenig, J. C. (1985). *L'administration en miettes*. Fayard.
- Dye, T. (1972). *Comprensión de la Política Pública*. New Yersey: Prentice-Hall.
- Ellis, K. (2011). 'Street-level bureaucracy' revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy & Administration*, 45(3), 221-244.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871- 895.
- experiencias de envejecimiento de los usuarios. Tesis para optar por el Título de Licenciada en Antropología. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Fox, J. (2012). State Power and Clientelism. In *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 187-211). Palgrave Macmillan, New York.
- Francke, P. (2002) Desafíos de las políticas sociales, superación de la pobreza e integración social en América Latina. FONCODES-CIES (Editores), Lima-Perú.

- Francke, Pedro (2004). Propuesta de reforma de programas nutricionales infantiles en el Perú. Mimeo. Lima, Perú.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 20.set.2013.
- Gandolfo, D. (2013). Formless: a day at Lima's Office of Formalization. *Cultural Anthropology*, 28(2), 278-298.
- García Núñez, Luis (2012). Desprotección en la tercera edad: ¿Estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población? Documento de Trabajo N° 330. PUCP. Lima, Perú.
- Gottlieb B. (1981) Social networks and social support. Beverly Hills, CA: Sage
- Hassenteufel, P. (2008). Sociologie politique: l'action publique. Lectures, Les livres.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(4), 725-740.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual review of political science*, 14, 289-310.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research*, 10(2), 105-115.
- Hjörne, E., Juhila, K., & Van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19(3), 303-309.
- Huenchuan, S., Guzmán, J. M., & Montes de Oca Zavala, V. (2003). Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual. *Notas de población*.
- Ibarra, L. F. B. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137-159.
- INEI (2014). Una mirada a Lima Metropolitana. Informe. Lima, Perú.

- _____. (2009). Perú: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. *Boletín de Análisis Demográfico*, (36).
- Kapiszewski, D., MacLean, L. M., & Read, B. L. (2015). *Field research in political science: Practices and principles*. Cambridge University Press.
- Keiser, L. R. (2003, October). The determinants of street-level bureaucratic behavior: gate-keeping in the social security disability program. In *National Public Management Research Conference*, Georgetown University.
- La Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas* (Vol. 95). United Nations Publications.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., & de Singly, F. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: A. Colin.
- Lascoumes, P., Simard, L., & McCoy, J. (2011). Public policy seen through the prism of its instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- Le Bart, C. (2017). *Les maires: sociologie d'un rôle*. Presses universitaires du Septentrion.
- Le Bart, C., & Lefebvre, R. (2015). *La proximité en politique: usages, rhétoriques, pratiques*. PU Rennes.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance (pp. 142-160). London: Sage.
- Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques*. Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval
- Ley N° 18525. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 16 de marzo de 2006.
- Ley N° 27972. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 27 de mayo de 2003.
- Ley N° 29792. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 10 de octubre del 2011.
- Ley N° 30490. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 21 de julio de 2016.
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101.

- Lindblom, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Colección Estudios.
- Lipsky, Michael (1980). Street- Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russel Sage Foundation.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M., & Musheno, M. C. (2003). Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service. University of Michigan Press.
- Mead, L. M. (2013). Teaching public policy: Linking policy and politics. *Journal of Public Affairs Education*, 19(3), 389-403.
- Médard, J. F. (1976). Le rapport de clientèle: du phénomène social à l'analyse politique. *Revue française de science politique*, 26(26), 103-131.
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The handbook of public administration*, 153-163.
- Meyers, M. K., Vorsanger, S., Peters, B. G., & Pierre, J. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The handbook of public administration*, 153-163.
- Migdal, J. S. (2001). State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another. Cambridge University Press.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, (2009). Pautas y Recomendaciones para el Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), Lima, Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, (2013). Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013 – 2017, Lima, Perú.
- Miranda, J. G. (2006). Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo. Universidad La Rioja.
- Montes de Oca, Verónica (2014). Social Support and Social Networks among the Elderly in Mexico. *Population Ageing*.
- Moore, Mark (1998). Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público. Ed. Paidós. México.
- Moquillaza-Risco, M., León, E., Dongo, M., & Munayco, C. V. (2015).

Características sociodemográficas y de salud de los adultos mayores en situación de calle en Lima, Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 32, 693-700.

Moscovici, S., & Farr, R. (1984). Social representations.

Muller, P. & Surel, Y. (2002). A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 189- 207.

Olivera Javier, & Clausen Jhonatan (2014). Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social. PUCP. Lima, Perú

ONPE (2002). Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: Un análisis comparativo.

ONPE (2003). Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003. Informe de Resultados.

ONPE (2007). Elecciones Regionales y Municipales 2006. Informe de Resultados.

Ordenanza N° 527-MPL. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 01 de marzo de 2019.

Ortiz, Isabel (2007). Política Social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Organización de Naciones Unidas ONU. New York, EEUU.

Padilla, Miguel (2010). Contribución económica de las personas adultas mayores a los hogares urbanos en situación de pobreza en el Perú. UPCH. Lima, Perú.

Pasquier, R., Guigner, S., & Cole, A. (2011). Dictionnaire des politiques territoriales (pp. 584-p). Presses de Science Po.

Peeters, R., Trujillo Jiménez, H. G., O'connor, E., Ogarrio Rojas, P., González Galindo, M., & Morales Tenorio, D. M. (2018). Burocracia de baja confianza: una exploración de los mecanismos y los costos de cargas administrativas en México.

Pierre, B. G. P. J. (2003). Handbook of public administration. Sage.

Pinedo, N. C. (2015). Más allá del escándalo. Monitores del PNAE Qali Warma en Lambayeque y Junín. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), 23-46.

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2016). Boletín Willaqniki.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation* (Berkeley, University of California Press).
- Ramos Bonilla, Gabriela (2014). ¡Aquí nadie es viejo! Usos e interpretaciones del Programa Centro del Adulto Mayor – EsSalud de Villa María del Triunfo y las
- Roberts, Bryan (2001). Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de Interfaz, University of Texas at Austin, EEUU.
- Roh, K. A. (2012). Challenges to policy implementation: An examination of an integrated health care delivery system demonstration project.
- Saad, P. (2005). Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: arreglos residenciales y transferencias informales. *Notas de Población*, 80, 127–154.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 481- 504.
- Sagrado Garay (2012). El envejecimiento en América Latina. Evidencia Empírica y cuestiones metodológicas. ALAP. Río de Janeiro, Brasil.
- Salej, Silvio; Ardila, Ana & Bragato, Josiane (2016). «De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 119- 136.
- Secchi, L. 2010. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Secretaría General para la Modernización de la Acción Pública de Francia (2012). *Mapeando la ruta del usuario para mejorar los servicios públicos*.
- Shefner, J. (2012). What is politics for? inequality, representation, and needs satisfaction under clientelism and democracy. In *Clientelism in*

- Everyday Latin American Politics (pp. 41-59). Palgrave Macmillan, New York.
- Silva, L. A. (2016). La Dimensión Relacional de la Política Contra la Pobreza. *Políticas Públicas*, 9(2).
- Stokes, Susan (2005), "Perverse Accountability. A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 315-325
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Grupo Planeta (GBS).
- Urrutia, Adriana (2016). Funcionarios y políticos: postales cotidianas desde la acción pública (499-521). Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Villegas, S., & Yassira, A. (2017). La importancia del burócrata de la calle para la micro-operatividad de la implementación de la política social: un estudio de los gestores locales del Programa Juntos en Ayacucho y los promotores locales del Programa Pensión 65 en Cajamarca.
- Vommaro, G., & Quirós, J. (2011). "Usted vino por su propia decisión": repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, (36), 65-84.
- Yamada, Gustavo (2005). Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú. Documento de Discusión 05/01.CIUP. Lima, Perú.
- Zárate, Patricia et ál. (2012). Insumos para una estrategia de egreso del programa Juntos. Documento de Trabajo 169. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y CARE Perú.
- Zurbriggen, Cristina (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica, Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.